

# **RETTSSIKKERHET FOR GATEJURISTENS KLIENTER?**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 506  
Leveringsfrist: 25.4.2012

Til sammen 17 999 ord

19.04.2012

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Problemstilling</b>	<b>2</b>
<b>1.2</b>	<b>Gatejuristen</b>	<b>3</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>METODE</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b>2.1</b>	<b>Metodiske utfordringer</b>	<b>4</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>FREMSTILLINGEN VIDERE</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b><u>4</u></b>	<b><u>RETT TIL BOLIG</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>6</b>
<b>4.2</b>	<b>Kort om regelverket</b>	<b>7</b>
4.2.1	Rett til å ha tak over hodet neste natt	8
4.2.2	Rett til å bo der man vil	8
4.2.3	Rett til varig bolig	9
4.2.3.1	Kommunale boliger i Oslo	9
4.2.4	Særlig om de uten såkalt boevne	10
4.2.5	Løslatelse fra fengsel	10
<b>4.3</b>	<b>Nærmere om regelverket og konkrete problemstillinger Gatejuristen har arbeidet med</b>	<b>11</b>
4.3.1	Retten til midlertidig bolig	11
4.3.2	Oppholdskommuneprinsippet	12
4.3.3	Kvalitet og tilfredsstillende bolig	13
4.3.4	Varigheten av midlertidig botilbud	14
4.3.5	Rett til varig bolig	15
4.3.6	Rett til kommunal bolig	16
4.3.7	Sosial boligbygging	19
4.3.8	Støtte til boutgifter	20
4.3.9	Etter løslatelse fra fengsel	21

4.3.9.1	Såkalt manglende boevne	22
4.3.9.2	Oppsigelse av leieforhold eller utkastelse fra bolig	23
4.3.10	Klage	24
<b>5</b>	<b><u>YTELSER TIL LIVSOPPHOLD OG INNTEKTSGRUNNLAG</u></b>	<b>25</b>
<b>5.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>25</b>
<b>5.2</b>	<b>Kort om regelverket</b>	<b>26</b>
5.2.1	Arbeidsavklaringspenger	26
5.2.2	Attføringsytelser	27
5.2.3	Rehabiliteringspenger	27
5.2.4	Uføreordninger	27
5.2.5	Utbetalingenes størrelse	28
5.2.6	Arbeidsrettslige problemstillinger	28
<b>5.3</b>	<b>Nærmere om regelverket og konkrete problemstillinger Gatejuristen har arbeidet med</b>	<b>29</b>
5.3.1	Veiledning og bistand	29
5.3.2	Samhandling med sosialkontoret	30
5.3.3	Arbeidsavklaringspenger	30
5.3.4	Attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad	32
5.3.5	Uførepensjon	33
5.3.5.1	Særlig om ung ufør	34
5.3.6	Utbetalinger og endringer i disse	35
5.3.7	Tilbakekreving av ytelser fra sosialkontoret	35
5.3.8	Klager	36
5.3.9	Lønnskrav mot arbeidsgiver	37
5.3.9.1	Lønn og feriepenger	37
5.3.10	Oppsigelser og avskjed	38
5.3.11	Restkategorien	38
<b>6</b>	<b><u>ØKONOMISK SOSIALHJELP</u></b>	<b>39</b>
<b>6.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>39</b>
<b>6.2</b>	<b>Kort om regelverket</b>	<b>39</b>
6.2.1	Stønad til livsopphold(sosialhjelp)	39
6.2.2	Hva går den økonomiske stønaden ut på	40

6.2.3	Stønad i særlige tilfeller	40
6.2.4	Nødhjelp	41
6.2.4.1	Adgang til å stille tilleggsvilkår til mottaker	41
6.2.5	Klage	41
<b>6.3</b>	<b>Nærmere om regelverket og konkrete problemstillinger Gatejuristen har jobbet med</b>	<b>42</b>
6.3.1	Veiledning, bistand og samhandling med sosialkontoret	42
6.3.2	Økonomisk sosialhjelp	43
6.3.3	Nødhjelp	44
6.3.4	Veiledende satser for nødhjelp	45
6.3.4.1	Trekk i stønad ved opphold i institusjon	46
6.3.5	Restkategorien	47
<b><u>7</u></b>	<b><u>KOMMENTARER OG VURDERINGER</u></b>	<b><u>47</u></b>
<b>7.1</b>	<b>Retten til bolig</b>	<b>47</b>
7.1.1	Forslag om å lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte	47
7.1.2	Manglende samhandling mellom kommunene	48
7.1.3	Faren for å miste bolig	49
7.1.4	Leiekontraktene for kommunale boliger i Oslo	50
<b>7.2</b>	<b>Ytelser til livsopphold og inntektsgrunnlag</b>	<b>51</b>
<b>7.3</b>	<b>Økonomisk sosialhjelp</b>	<b>52</b>
<b>7.4</b>	<b>Forslag til endringer</b>	<b>53</b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b><u>54</u></b>
<b><u>9</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>57</u></b>

*“Injustice anywhere is a threat to justice everywhere”*

Martin Luther King

# 1 Innledning

## 1.1 Problemstilling

Oppgavens problemstilling er rettssikkerhet for rusavhengige på utvalgte velferdsrettslige områder. Velferdsretten omfavner alle rettsregler med betydning for den enkeltes velferd.<sup>1</sup> Med rettssikkerhet menes de krav som stilles til beslutningsprosessen før beslutninger fattes. Rettssikkerhet i forvaltningen betyr at borgerne skal være sikret mot uhjemlet, urimelig eller vilkårlig myndighetsutøving.<sup>2</sup> Tradisjonelt har rettssikkerhetskravene vært knyttet til de prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.<sup>3</sup> Reglene på rettsområdene som skal behandles her er preget av rettsanvenderens rom for bruk av skjønn. Da blir særlig kravene til den materielle rettssikkerhet viktig, som likhet, forutberegnelighet, sikkerhet mot vilkårlighet og mulighetene til å forsvare sine rettigheter.

Det empiriske materialet er hentet fra Gatejuristens virksomhet i Oslo i treårsperioden 2008-2010. Dette materialet forteller mye om hvordan reglene anvendes og de rusavhengige blir behandlet av forvaltningen. For den enkelte vil de vedtak forvaltningen fatter ha stor betydning, og den offentlige virksomhet tegner et bilde av det samfunn man har. Norge er en rettsstat, med velferdssystemer, fokus på enkeltmennesket og grunnleggende menneskerettigheter. Ved å ta utgangspunkt i noen av samfunnets svakest stilte søkes det å finne ut av om de eksisterende rettigheter faktisk er en realitet for alle. Et kjede er ikke sterkere enn det svakeste ledd, og et samfunn sier mye om seg selv ut fra hvordan det tar vare på sine mest vanskeligstilte. Avhandlingen er i utgangspunktet en dokumentasjon av den forvaltningsrettslige behandlingen av Gatejuristens klienter. De funn som er gjort i denne avhandlingen vil også kunne ha overføringsverdi på annen forvaltningsrett og forvaltningspraksis. Men det er også empirisk materiale som gir grunnlag for rettssosiologiske refleksjoner rundt

---

<sup>1</sup> *Velferdsrett II* (2008) s. 29

<sup>2</sup> *Sosial trygghet og rettssikkerhet* (2000) s. 318

<sup>3</sup> *Ibid* s.198

temaer som retten sett unnenfra, marginaliserte grupper i rettssystemet, kjønnslovgivning og ikke-juristers rettsanvendelse. Av plasshensyn er det ikke anledning til å gå nærmere inn på dette.

## 1.2 Gatejuristen

Gatejuristen er et rettshjelptiltak som jobber oppsøkende og gir gratis rettshjelp til personer med rusproblemer. Målgruppen er personer som har eller har hatt problemer med rusmidler, og rettshjelpen ytes i stor grad av frivillige advokater og jurister. Gatejuristen arbeider for respekt, omsorg og rettferdighet for rusavhengige. Ved også å arbeide oppsøkende, når Gatejuristen personer som ikke får rettshjelp andre steder.

I Gatejuristen i Oslo var det ved utgangen av 2011 fem ansatte og 78 frivillige. Gatejuristen har ytt rettshjelp til over 2000 klienter og behandlet mer enn 3500 saker siden oppstarten i 2005. De fleste sakene er på helse- og sosialrettens område. Det er Gatejurister i alle landsdeler, med kontorer i Oslo, Tromsø, Bergen, Trondheim og Kristiansand.

## 2 Metode

For å undersøke de rusavhengiges rettslige stilling og rettigheter er det tatt utgangspunkt i Gatejuristens virksomhet i Oslo. Det empiriske grunnlaget for fremstillingen er alle saker innkommet i 2008-2010. Totalt utgjør dette 1638 saker, som spenner over et vidt saksområde. Det ville sprengt rammene for denne oppgaven å fremstille alle sakene. Kartleggingen har tatt sikte på å finne hvilke rettsområder som er særlig problematisk for personer med rusproblemer. I det følgende er det valgt ut tre sentrale og beslektede saksområder på trygde- og sosialrettens område med stor betydning for Gatejuristens målgruppe; retten til bolig, ytelser etter folketrygdloven og økonomisk sosialhjelp. Disse saksområdene omfatter 575 saker. Andre viktige saksområder hos Gatejuristen er strafferettslige problemstillinger (220 saker), gjeld

(218 saker), rett til erstatning (133 saker), rett til helsehjelp(81 saker), avrusning og legemiddelassistert rehabilitering (66 saker). I en restkategori kommer 345 saker. Disse kjennetegnes ved at sakene gjerne henvises fra Gatejuristen, som utlendingssaker og familiesaker, eller de omhandler problemstillinger som er ikke er i kjernen av problemområdene for målgruppen, som arverett og forbrukerrett. For en fullstendig oversikt se Gatejuristens årsrapport.

Det materialet som presenteres i denne avhandlingen tar sikte på å være en fremstilling av særlige problemområder knyttet til rett og rus. Det vil vise seg at den rett man har og dagens praksis ikke alltid går hånd i hånd.

## 2.1 Metodiske utfordringer

Gatejuristens rettshjelp ytes i stor grad av frivillige, og med nesten 80 frivillige kan det bli variasjoner i rapportering og registrering av resultater. Alle saker registreres i saksbehandlingssystemet Advisor. Det er ikke alltid de registrerte sakene stemmer overens med de fysiske sakene man finner i arkivene. Årsaken er ofte at saker endrer seg over tid i forhold til opprinnelige problemstilling. En klient kommer inn med en gjeldssak, men ønsker etter hvert heller hjelp til avrusning. Etter å ha gjennomgått alle sakene er det også klart at registreringspraksisen er bedret med årene. Dette betyr at registreringene er mer presise, og saksresymeene mer utfyllende i 2010, enn de var i 2008.

En utfordring om man ønsker å finstille saker er at det ofte er registrert flere saker i det som i utgangspunktet fremstår som én sak. På saksmottak kommer en klient gjerne med et knippe problemer, som kan sortere under ulike rettsområder. Skal hver sak telles i sin kategori innebærer dette en dobbelttelling i forhold til tallene fra Advisor. Det faktiske saksantallet er høyere enn det registrerte. Selv om saker skal registreres etter hovedproblemstilling, vil saksbehandler i mange saker også hjelpe klient med andre problemer. Dette betyr at under oppstillingen av saker er det valgt både å omtale de hovedkategorier av saker som er kommet inn, men også omtale særskilt andre problemer som er gjennomgående. For hvert hovedområde i Advisor finnes det også en



kategori ”annet” som dessverre har vært mye brukt. Dette medfører at mange saker registrert på denne sakskoden egentlig hører med til en mer spesifisert kategori. Dette er løst slik at hovedkategorien angis etter registrerte antall saker i Advisor, mens underoppregningen følger de registrerte saker med tillegg av de faktiske.

Det har også vært en utfordring å fastslå hva som har blitt resultatet i sakene. Dels har noen klienter en tendens til å falle fra under saksbehandlingen, slik at saken ikke kan følges opp. Dels vil lang saksbehandlingstid føre til at man avslutter saker før endelig vedtak foreligger, og dels har ikke saksbehandlere i tilstrekkelig grad presisert hva som ble det konkrete utfallet i saken. Med det store saksomfanget som forelå har det ikke latt seg gjøre å gjennomgå sakene med det formål å finne resultatet i hver sak. Ved saksgjennomgangen i arkivene fremkommer som oftest den rettslige problemstilling, samt hva Gatejuristens saksbehandlere har foretatt seg i saken. Typisk for saksbehandlingen er at klient kommer med ett problem, men at det under saksbehandlingen dukker opp nye problemer. Mange av klientene har et vedvarende hjelpebehov, slik at ett innvilget vedtak, eller én klage tatt til følge ikke nødvendigvis regnes som en stor seier som nedtegnes i saksresymeeet. I en fremstilling som denne avhandlingen tar sikte på vil det dermed kunne fremstå som en svakhet at det konkrete resultat i hver sak ikke er fremhevet bedre.

En siste metodisk utfordring har vært den endringen som har foregått i regelverket i den tid arbeidet med avhandlingen har pågått. På helse- og sosialrettsområdet er det kontinuerlig endringer, og en del av disse har hatt virkning etter at det empiriske materialet er samlet inn, men før avhandlingen leveres. Endringer i regelverket har stort sett ikke medført innholdsmessige endringer i rettighetene. I det følgende vil de hjemler som var aktuelle da saken kom inn bli benyttet.

Sist må det nevnes at når klienter kommer til Gatejuristen er det fordi det er oppstått et problem. Det betyr at fremstillingen ikke behandler alle de saker der forvaltningspraksisen faktisk fungerer som den skal.

### **3 Fremstillingen videre**

Først presenteres relevant regelverk og bestemmelser for Gatejuristens klienter, før det gis en beskrivelse av problemstillinger i de saker som er innkommet. Dette vil bli belyst med noen eksempler fra sakene. Siste del inneholder en vurdering og kommentering av regelverket, samt noen forslag til endringer.

Rett til bolig har vært Gatejuristens største saksområde i perioden 2008-2010, og størst plass vil derfor bli viet dette emnet.

### **4 Rett til bolig**

#### **4.1 Innledning**

I årene 2008-2010 har saker vedrørende retten til bolig vært Gatejuristens største saksområde. Bostedsløshet er sentralt i Gatejuristens rettshjelpsarbeid, da klientene har et stort udekket behov for et sted å bo. Retten til bolig og praktiseringen av disse reglene er av stor betydning for Gatejuristens klienter. I en dansk avhandling fra 2010 argumenteres det for at det ut fra menneskerettighetene kan utledes en rett for enhver til et hjem.<sup>4</sup> I retten til et hjem ligger det noe mer enn kun en rett til bolig. Alle mennesker har et grunnleggende behov for et eget sted der man kan pleie sitt privatliv.<sup>5</sup> Et hjem skal ivareta grunnleggende verdier som integritet, verdighet og selvbestemmelse.<sup>6</sup>

Norsk institutt for by- og regionforskning(NIBR) har foretatt kartlegginger av bostedsløshet, senest i 2008.<sup>7</sup> Det er anslått av det i Norge er rundt 6100 personer som ikke har et sted å bo.<sup>8</sup> Av disse bor ca. 1500 i Oslo. Tallene viser også at av de uten bosted er 59 % rusavhengige.<sup>9</sup> I kartleggingen fant man at rusavhengighet er mest

---

<sup>4</sup> Nielsen (2011) s.56

<sup>5</sup> Bjørsvik (2012)

<sup>6</sup> Nielsen (2011) s.56

<sup>7</sup> Dyb (2009)

<sup>8</sup> Huus (2010) s.31

<sup>9</sup> Dyb (2009) s.19

utbredt blant personer i de aller dårligste bosituasjonene, de som bor ute, og de som bor i akutttilbud der deler av dagen må tilbringes ute.

Bostedsløshet defineres<sup>10</sup> som å mangle egen eid eller leid bolig, og å være i en av følgende situasjoner:

- mangle tak over hodet kommende natt
- være henvist til akutt eller midlertidig overnatting
- være under kriminalomsorgen og skulle løslates innen to måneder
- være i institusjon og skulle skrives ut innen to måneder
- bo midlertidig hos venner, kjente eller slektninger

## 4.2 Kort om regelverket

Retten til bolig er regulert både gjennom menneskerettighetene, i sosialtjenesteloven(sotjl.)<sup>11</sup> og lov om sosiale tjenester i NAV(NAV). Det følger av menneskerettsloven § 2 at visse konvensjoner har forrang foran norske lover. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) får dermed anvendelse direkte i Norge med forrang til vanlig lov. Det følger av ØSK art. 11 nr. 1 at enhver har rett til tilfredsstillende levestandard, herunder til bolig og til stadig bedring av sine leveforhold. Rettigheten er relativ, og vil derfor innebære at hva som er en tilfredsstillende levestandard i Norge kan være annerledes enn i andre land. Norge kan være forpliktet til å gi bostedsløse høyere boligstandard enn en fattig stat med for eksempel varmere klima må.<sup>12</sup> Likevel er det slik at ØSK ikke gir enkeltindivider rettskrav, men er mer en veiledning og en norm. De rettighetene som vil kunne gi den enkelte et rettskrav er fastlagt i nasjonale lover og retningslinjer. Gatejuristen opplever at hva klientene tilbys, og hva som blir ansett å være en ”tilfredsstillende” levestandard, varierer.

---

<sup>10</sup> NOU 2011:15 s. 93 og Dyb (2009) s.32

<sup>11</sup> Opphevet 1.1.2012

<sup>12</sup> Nielsen (2011) s.54

#### 4.2.1 Rett til å ha tak over hodet neste natt

Alle mennesker i Norge skal ha et sted å bo. Sosialtjenesten har plikt til å skaffe midlertidig bosted til de som ikke har et bosted og ikke klarer å skaffe det selv. Dette følger av sotjl. § 3-4 og NAV § 27. Kravet til midlertidig bolig er lovfestet, og dermed et rettskrav. Å ha et rettskrav innebærer at kommunen er forpliktet til å finansiere ytelsen, at kommunen ikke på grunnlag av ressursmangel kan avslå eller redusere den, samt at den enkelte kan få gjennomslag for sitt krav ved bruk av domstolene.

Midlertidig bosted skal skaffes samme dag som det søkes om det dersom man står uten bosted for natten. Sosialtjenesten plikter å tilby plass på hospits eller annet overnattingssted. Er disse tilbudene fulle, eller kan personen av andre årsaker ikke benytte disse, plikter sosialtjenesten å skaffe en annen overnattingsmulighet, eksempelvis hotell.

#### 4.2.2 Rett til å bo der man vil

Har man lovlig opphold i Norge har man rett til å bosette seg hvor man vil.<sup>13</sup>

Sosialtjenesteloven/NAV fastslår at oppholdskommunen har ansvaret for å yte tjenester til de som fyller lovens vilkår. Dette betyr at oppholdskommunen ikke kan nekte å bistå en person med å skaffe bolig eller husvære for natten med den begrunnelse at personen er folkeregistrert i en annen kommune.

For personer uten fast bolig er praksisen i Oslo kommune at personnummeret avgjør hvilken bydel en person tilhører. At en person tilhører en bestemt bydel betyr ikke at vedkommende kan pålegges å bo i bydelen. Men det er bydelens sosialkontor som er ansvarlig for å behandle vedkommendes saker.

---

<sup>13</sup> EMK P4 art. 2 nr.1

### 4.2.3 Rett til varig bolig

Kommunen er pålagt å bistå med å skaffe varig bolig om en person ikke klarer dette selv, jf. sotjl. § 3-4, § 4-3 jf. § 4-2 bokstav a jf. § 1-1, og NAV § 15 jf. § 1.

Hovedregelen er at personen skal betale for boligen selv. Men sosialtjenesten kan bistå så vel økonomisk som med annen bistand. Bistand kan bestå av økonomisk stønad, lån til depositum, sosialgaranti til private utleiery, hjelp til kontakten med boligkontoret, bistå med søknad om kommunal bolig, hjelp til å se etter bolig på internett, følge på visning eller andre praktiske oppgaver.

#### 4.2.3.1 Kommunale boliger i Oslo

Kommunen har en plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Rett til midlertidig bolig er et rettskrav, mens kommunen har plikt til ”å medvirke” til at vanskeligstilte får fast bolig jf. sotjl. § 3-4 og NAV § 15.

Oslo kommune disponerte ved utgangen av 2011 10 938 kommunale boliger. Dette er ikke tilstrekkelig for å dekke behovet for boliger til vanskeligstilte. Hvem en kommune velger å tildele kommunal bolig ligger innenfor kommunenes frie politiske skjønn. Også om særskilte brukergrupper skal gis prioritering. Oslo kommune har egne retningslinjer for tildeling av kommunale boliger.<sup>14</sup>

Det er til enhver tid lange ventelister for å få kommunal bolig i Oslo. I praksis blir man ikke satt på venteliste dersom man ikke har utsikt til å få bolig innen seks måneder. For mange tar det flere år før man får tildelt bolig.

Forvaltningsloven(fvl.) gjelder på sosialtjenestelovens område, med de særregler som er fastsatt jf. sotjl. § 8-1 og NAV § 41. Vedtak om tildeling av midlertidig bolig, varig bolig eller kommunal bolig er enkeltvedtak. Dette betyr at alle søknader skal avgjøres

---

<sup>14</sup> Byrådssak 1356/03 (2003)

med et skriftlig vedtak, og vedtaket kan påklages. Sosialtjenesten har veiledningsplikt om retten til bolig jf. NAV § 17 jf. fvl. § 11.

#### 4.2.4 Særlig om de uten såkalt boevne

Det følger av forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo § 6 at en person må antas å kunne mestre en bosituasjon for å få tildelt kommunal bolig.<sup>15</sup> Etter sotjl. § 4-3 jf. § 4-2 plikter kommunen å bistå med botrening/boveiledning og praktisk bistand.<sup>16</sup>

Gatejuristen ser at mange rusavhengige har komplekse og mangesidige problemer, særlig gjelder dette innenfor rus og psykiatri. Dette betyr at mange klienter ikke har en slik boevne at de kan nyttiggjøre seg av det botilbudet kommunen har. Resultatet blir at de enten ikke får tilbud om bolig, eller det kan oppstå problemer i leieforholdet som kan føre til utkastelse.

#### 4.2.5 Løslatelse fra fengsel

Rusavhengighet er utbredt blant innsatte i fengsel. Undersøkelser viser at 60 % av innsatte i norske fengsler har rusproblemer.<sup>17</sup> Mange av Gatejuristens klienter har sittet i fengsel, flere har gjort det en rekke ganger. Av de som har bolig ved innsettelse mister en tredjedel boligen under fengselsoppholdet. Hele 72 % av de innsatte oppgir at de har en usikker boligsituasjon eller mangler bolig ved løslatelse.<sup>18</sup> Av disse har en stor andel ikke startet prosessen med å skaffe bolig to måneder før løslatelse. Sosialtjenesten og kriminalomsorgens ansatte som jobber med bistand til å skaffe bolig rapporterer at å starte boligprosessen to måneder før løslatelse ikke er tilstrekkelig.<sup>19</sup> Dette betyr at selv om prosessen starter under soning, får mange likevel en sårbar mellomperiode etter løslatelse der de ikke har et sted å bo.

---

<sup>15</sup> Forskrift om tildeling av kommunal bolig, Oslo (2003)

<sup>16</sup> Nå pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a(2) og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr. 6

<sup>17</sup> St.meld. nr. 37 (2007-2008) s. 57

<sup>18</sup> *Løslatt og hjemløs*. (2006) s. 10

<sup>19</sup> Dyb (2009) s. 158

### 4.3 Nærmere om regelverket og konkrete problemstillinger Gatejuristen har arbeidet med

I perioden 2008-2010 hadde Gatejuristen 276 registrerte saker vedrørende retten til bolig. Disse fordelte seg i hovedtrekk på følgende problemstillinger;

- 115 saker vedrørende retten til midlertidig bolig
- 36 saker vedrørende rett til varig bolig.
- 42 saker vedrørende oppsigelse, utkastelse og tvangssalg
- 32 saker vedrørende bostøtte og andre økonomiske ytelser
- 10 saker om inngåelse av leiekontrakt
- 10 saker vedrørende mangler, kontraktsbrudd og heving av kontrakt i leieforhold
- 31 saker i en restkategori

Gatejuristens erfaring er at en stor andel av målgruppen er ute av stand til å klare seg selv uten bistand. Dette betyr at de har et stort behov for ytelser også etter trygde- og/eller sosiallovgivningen for å få og beholde bolig. Disse ytelsene vil bli behandlet nærmere i kapitlene nedenfor.

#### 4.3.1 Retten til midlertidig bolig

Mange av Gatejuristens klienter opplever å være i en situasjon der de står uten bosted for natten. I følge Helse- og sosialdepartementet anses det å være en nødsituasjon i seg selv å være uten bolig i Norge.<sup>20</sup> Likevel erfarer Gatejuristen av mange klienter ikke har tilfredsstillende botilbud. Når det gjelder reglene knyttet til retten til bolig, kan det trekkes et skille mellom retten til midlertidig bolig og retten til varig bolig.

---

<sup>20</sup> Sosial- og helsedirektoratet (2007)

Mange klienter er ikke i stand til eller har et ønske om fast bosted. Det kan være ulike årsaker til dette. Både at de ikke ønsker et fast tilknytningspunkt og det ansvar som følger med dette, eller de greier ikke de forpliktelsene som følger det å ha og opprettholde et hjem. Dette kan sees i sammenheng med det livet de lever, som er preget av kortsiktig tenkning og en dag for dag-mentalitet. Hverdagen er ofte uoversiktlig, og det kan være vanskelig å overholde avtaler, langt mindre planlegge langt frem i tid.

Men i mange saker opplever Gatejuristen at klienter står uten bosted selv om de har et sterkt ønske om bolig. Selv om reglene er klare når det gjelder sosialkontorets ansvar for personene som oppholder seg i kommunen, oppleves det stadig at reglene brytes. Selv om Gatejuristen i flere år har hatt fokus på og fulgt opp saker som gjelder rett til midlertidig bolig, kommer det fortsatt inn saker der klient for eksempel blir nektet overnatting i Oslo kommune og heller gis økonomisk bistand til å reise tilbake til folkeregistrert kommune. Dette er nærmere omtalt under ”oppholdskommuneprinsippet” nedenfor.

Gatejuristens rolle i disse sakene består gjerne av veiledning om rettigheter og å skrive klager på avslag. Ofte omfatter dette også kontakt med sosialkontoret eller de ulike botilbudene. Sakene er tidkrevende, og ofte også presset på tid. Klient kommer kanskje en ettermiddag i januar, det er iskaldt ute, og man har ikke bosted for natten. Det er Gatejuristens oppfatning at bistand til å skaffe tak over hodet, om det så bare er for en natt, er av stor velferdsmessig betydning for klientene.

#### 4.3.2 Oppholdskommuneprinsippet

Det følger av sotjl. § 10-1 første ledd og NAV § 3 at det er oppholdskommunen som har ansvaret for å yte tjenester for de som oppholder seg i kommunen. Hvor man er folkeregistrert har ikke betydning. Oppholdskommuneprinsippet og hvilken kommune som har det økonomiske ansvaret har en rekke ganger skapt problemer for Gatejuristens klienter. Dette fordi sosialkontoret avviser søknader fordi de mener at personen ikke er deres ansvar. En slik praksis blir særlig praktisert i Oslo kommune. Gjentatte ganger



avslår sosialtjenesten ytelser til personer de er ansvarlige for. En av begrunnelsene er at man ikke ønsker at unge mennesker skal etablere seg i det tynge rusmiljøet i Oslo. Selv om intensjonene kan være gode, kan ikke personer med rettskrav til midlertidig bolig nektes dette på et slikt grunnlag. Det finnes også flere eksempler på saker der klient får et muntlig avslag på sin søknad, og har blitt nektet skriftlig vedtak selv om klient har bedt om dette.

Gatejuristens saksbehandlere påpeker stadig hva som er riktig forståelse av regelverket, likevel kommer det fortsatt inn saker der lovverket er tolket uriktig. I en tilsynsrapport for sosiale tjenester i Gamle Oslo bydel påpekes det en rekke kritikkverdige forhold.<sup>21</sup> Blant annet er det funnet at saksbehandlere har manglende kunnskap om kommunens ansvar. Etter Gatejuristens syn oppfyller ikke Oslo kommune sin lovpålagte plikt i slike og lignende tilfeller. Det er uheldig at klienter blir kasteballer mellom ulike sosialkontor, både i, og mellom kommuner. Dette kan resultere i at de ikke får det de har krav på etter loven, eller at dette tar lang tid.

#### 4.3.3 Kvalitet og tilfredsstillende bolig

En rekke av de botilbudene som finnes for vanskeligstilte holder en lav standard. Dette gjelder både de midlertidige og de kommunale boligene. Hospitser og overnattingssteder er ofte sterkt rusbelastet, det kan være mye bråk og dårlige hygieniske forhold. I belastende bomiljø er det gjerne en opphopning av sosiale problemer. Dette kan vanskeliggjøre mulighetene for å komme ut av en situasjon med sammensatte sosiale problemer, særlig rusmisbruk.<sup>22</sup>

Oslo kommune har i et rundskriv gitt retningslinjer for kvaliteten på midlertidig husvære.<sup>23</sup> Bakgrunnen for rundskrivet var at kommunene ga for dyre og dårlige midlertidige botilbud, og rundskrivet var ment å gi veiledning til hvordan innholdet i

---

<sup>21</sup> *Rapport fra tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og Velferdsforvaltningen i Oslo kommune, bydel Gamle Oslo* (2011)

<sup>22</sup> *Ikke bare å bo* (2007) s. 140

<sup>23</sup> Rundskriv I-34/2001

det midlertidige botilbudet skulle være. Rene overnattingstilbud regnes ikke som midlertidig husvære.

Sosial- og helsedirektoratet har uttalt seg til Fylkesmannen i Vest-Agder om hvordan sotjl. § 4-5 skal forstås.<sup>24</sup> Det ble det lagt til grunn at tilbudet om midlertidig husvære må tilfredsstillende en forsvarlig minstestandard. For personer som er på vei ut av en rusavhengighet vil en slik minstestandard ikke bare kunne måles etter fysiske standarder ved botilbudet, men også etter andre behov en person har, som behovet for et bosted i et miljø uten aktiv rus. Det er et anerkjent problem at visse hybelhus og hospitser i Oslo er sterkt rusbelastede.

Kvaliteten på de kommunale boligene er også omtalt under avsnittet om rett til kommunal bolig.

#### 4.3.4 Varigheten av midlertidig botilbud

Det er en klart uttalt politisk målsetning at ingen skal behøve å oppholde seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder.<sup>25</sup> Midlertidig husvære skal kun benyttes i akutte situasjoner.<sup>26</sup> Det fremgår av en bystyremelding at det er en målsetting at bruken av midlertidig husvære skal begrenses til et minimum, og at det tilbud som benyttes skal ha god kvalitet.<sup>27</sup> Det er likevel Gatejuristens erfaring at flere klienter har lengre botid enn dette i ulike hospitser og hybelhus. Noen ganger opptil flere år. I en sak hadde klient bodd i midlertidige botilbud i 13 år, uten at dette har vært etter eget ønske. Dette er klart i strid med den politiske målsettingen. I enkelte tilfeller er grunnen til langvarig opphold i midlertidige botilbud at klient ønsker dette. Enkelte personer ønsker de rammene og det omsorgstilbudet som finnes i denne typen institusjoner, kontra å etablere seg selvstendig i en varig bolig. Det følger av sotjl. § 8-4 og NAV § 42 at det skal legges stor vekt på personens eget ønske ved valg av botilbud. Det kan likevel være grunn til å spørre seg om det er tilfredsstillende at kommunen ”aksepterer” brukerens

---

<sup>24</sup> Sosial- og helsedirektoratet (2007)

<sup>25</sup> Husbanken (2011)

<sup>26</sup> Rundskriv I-34/2001 punkt 2

<sup>27</sup> Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune (2008)

ønske i slike tilfeller og lar dem oppholde seg lenge i midlertidige botilbud, i stedet for å sørge for at det finnes nok tilpassende og egnede varige botilbud.

#### 4.3.5 Rett til varig bolig

Mens alle har rett til midlertidig bolig og tak over hodet neste natt, er det ikke en rettighet å ha varig bolig. Kommunene har en plikt og et ansvar til å fremskaffe boliger, og til å bistå vanskeligstilte med å skaffe seg varig bolig. Men i dette ligger det ikke et rettskrav for den enkelte.

I sakene Gatejuristen har hatt ber klientene ofte om hjelp til klage på avslag om tildeling av kommunal bolig, bistand til kontakten med sosialkontoret, bistand med depositum, hjelp ved konflikter med naboer og huseier som kan føre til utkastelse, mangler ved boligen de har, eller generell boligoppfølging. Gatejuristen opplever at mange av klientene kan ha et til tider konfliktfylt og anstrengt forhold til sosialkontoret. Dette kan føre til at boligprosessen drar ut i tid. Klientene kan både være utfordrende å hjelpe, og de kan være vanskelige å forholde seg til. Særlig viser dette seg ved at de ofte kan ”bli borte” i lengre perioder. I mange saker er klagefrist utløpt da saken kommer inn. Likevel er mange klienter helt avhengige av det boligtilbudet kommunen kan bistå med.

For mange rusavhengige eller tidligere rusavhengige er det vanskelig å komme til på det private boligmarkedet, da de nok anses å være lite attraktive leietakere. Mange av klientene møter utfordringer når de selv forsøker å skaffe seg bolig. I en sak hadde klient søkt på utleieleiligheter gjennom OBOS, der han hadde hatt medlemskap i 33 år. Han var på flere visninger der han viste sin interesse. Selv om han var eneste interessent, fikk han ikke tilslag, og det kunne virke som om OBOS ikke var interessert i å leie ut til ham. At klient tidligere hadde hatt et rusproblem var OBOS informert om. Etter at klient kontaktet Gatejuristen ble det ordnet med legeerklæring der det ble bekreftet at han nå var rusfri. Det ble ordnet med en bekreftelse på kredittverdighet fra en bankforbindelse, samt referanse fra andre beboere der han tidligere hadde bodd. En ansatt hos Gatejuristen ble med på et møte med OBOS, og klient ble etter kort tid

tilbudt en leilighet. I rapporteringsperioden har flere klienter kommet innom med lignende problemstillinger. Flere ganger har saken løst seg og klient greid å etablere seg på det private markedet etter at sosialkontoret har stilt sosialgaranti eller dekket depositumet.

Kommunen har plikt til å bistå personer som ikke greier å skaffe bolig selv. Det oppleves at begrepet ”å bistå” i mange tilfeller kan fremstå som et relativt begrep. Sosialkontorene har varierende praksis og tolkning av begrepet bistand, og i visse tilfeller strekkes innholdet meget langt. I mange av disse sakene kan kontakten med sosialkontor være vanskelig og sendrektig, og det tar tid å finne en tilfredsstillende botilbud for klienten. Både saksbehandlingstid, men også lang ventetid gjør prosessen tidkrevende. Det er registrert at Oslo kommune har som praksis å avslå søknader når de ikke kan oppfylle instruksens § 8.1 femte ledd som lyder *”Bydelene bør kun prioritere søkere til kommunale boliger som det er en realistisk mulighet for at blir ledigstilt i nær fremtid, dvs. mindre enn 6 måneder frem i tid.”*<sup>28</sup> Dette innebærer at man ikke blir satt opp på venteliste om det ikke er realistisk at man vil få tildelt bolig innen 6 måneder. Her kunne en løsning vært å utarbeide ventelister, slik at prioriteringen mellom brukerne ble opprettholdt. Praksisen har også Helse- og sosialombudet påpekt, og uttalt seg kritisk om.<sup>29</sup> På denne måten vil klient måtte søke på nytt ved et avslag, og bydelen får 6 nye måneder. I tillegg vil det at Oslo er inndelt i ulike bydeler føre til at en søknad ikke vurderes opp mot botilbudet i de andre bydelene, og tildelingen vil kunne få preg av vilkårlighet. I noen bydeler er det langt flere kommunale boliger enn andre.

#### 4.3.6 Rett til kommunal bolig

I årsrapporten for 2011 oppgir Oslo kommune å disponere 10 938 kommunale boliger.<sup>30</sup> I 2009 var antallet kommunalt disponerte boliger 11 824. Altså har antallet kommunale

---

<sup>28</sup> Byrådssak 1356/03 (2003)

<sup>29</sup> Sosial- og helsedirektoratet (2007) s. 26

<sup>30</sup> Årsrapport 2010 s. 28

boliger har sunket de siste årene.<sup>31</sup> Begrunnelsen for dette er at disse boligene var i en så dårlig forfatning av det ikke ble ansett regningssvarende å rehabilitere dem.<sup>32</sup>

Oslo kommune har en forskrift<sup>33</sup> og en instruks<sup>34</sup> som gir retningslinjer for tildelingen av kommunale boliger. Det følger av instruksens punkt 8.1 at personer som ikke har egnet bosted etter utskrivelse fra fengsel eller institusjon skal prioriteres når bolig er en viktig del av rehabiliteringen.

Å få tildelt kommunal bolig er et gode det er knapphet på i Oslo. Etter Gatejuristens syn kan flere av bestemmelsene være problematiske i forhold til den plikten kommunen har til å sørge for bolig til vanskeligstilte rusavhengige. De kommunale retningslinjene kan være problematiske fordi personer som har rett til bolig etter de nasjonale reglene ikke fyller vilkårene for kommunal bolig i Oslo. Etter ØSK art. 11 har de fortsatt krav på tilfredsstillende bolig, og etter sosialtjenesteloven og NAV rettskrav til midlertidig bolig og krav på bistand for å skaffe varig bolig.

Som eksempel kan nevnes forskriften § 4, der det kreves to års botid i Oslo kommune for å få tildelt kommunal bolig. Det kan gjøres unntak fra kravet om folkeregistrering, men da må botiden dokumenteres. Kravet om 2 års botid i Oslo gjør det vanskelig for personer som ikke kommer fra Oslo å komme inn i det lokale systemet. Av de tyngst belastede rusavhengige som oppholder seg i Oslo, er langt fra alle registrert bosatt der. I forskriften § 4 annet ledd bokstav b er det en unntaksregel som gjør det mulig å tildele bolig uten at dette vilkåret er oppfylt. Men etter kommunens instruks går det frem at dette kun er ment som en snever unntaksregel. Mange har ikke ordnet med folkeregistrert flytting når de flyttet til Oslo, og Gatejuristen opplever at mange av klientene får problemer med å dokumentere faktisk botid i Oslo. Som nevnt tidligere lever målgruppen ofte en omflakkende tilværelse med ett dag til dag perspektiv. Det er derfor ikke alltid de melder flytting til folkeregisteret, og får ”startet” på de to årene når de faktisk flytter til Oslo. Det finnes også andre måter å dokumentere botid på, men for

---

<sup>31</sup> *Analyse av ressurs- og virkemiddelbruk i boligsektoren* (2010)

<sup>32</sup> Byrådsavdeling for finans og næring II (2010)

<sup>33</sup> *Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune, Oslo*

<sup>34</sup> Byrådssak 1356/03 (2003)

en ressurs svak gruppe er dette en ekstra utfordring, og det kan være tidkrevende å samle nødvendig dokumentasjon.

En annen av forskriftens bestemmelser som har vært problematisk i flere saker, er § 13 som omhandler kommunens rett til å la et vedtak om kommunal bolig falle bort dersom en søker avslår et botilbud uten ”saklig grunn”. Her ser kommunen ut til å ha en streng saklighetsvurdering. I instruksjonen fremgår det at å avslå et tilbud grunnet boligens beliggenhet som hovedregel ikke anses å være saklig grunn. Unntak kan kun gjøres der søker kan dokumentere at beliggenheten er truende for søkerens velferd. Gatejuristen har hatt flere saker som gjelder klage på bortfall av vedtak etter § 13. Klientene har ulike grunner til å avslå tilbudene, og i flere av sakene har klient vunnet frem. En årsak til å avslå et botilbud kan være at boligen som tilbys ligger i et meget belastet strøk med en stor andel rusavhengige, og dermed et dårlig tilbud for den som ønsker å komme ut av rusmiljøet og skjerme seg fra dette. I flere av sakene er klienten tilbudt en bolig der de ikke føler seg trygge. I en sak hadde klient fått tildelt en leilighet i 1. etasje i et kriminelt belastet strøk. Hun hadde et dokumentert behov for en trygg og skjermet bolig, blant annet grunnet gjentatte voldelige opplevelser. Det botilbudet hun fikk oppfylte ikke dette kravet, og da hun avslo tilbudet ble hun strøket av ventelisten for kommunal bolig. Gatejuristen klaget på vedtaket og fikk medhold, slik at klienten ble satt tilbake på ventelisten. Flere klienter er inne i en rehabiliteringsfase under boligsøkingen. Blir en klient strøket fra listen står man i fare for at klienten i tillegg til å miste boligtilbudet får et behandlingsavbrudd med påfølgende negative konsekvenser. Erfaringen fra disse sakene viser at det kan være tidkrevende og omstendelig å innhente tilstrekkelig og holdbar dokumentasjon for å møte vilkåret om saklig grunn til avslag. For klientene betyr et bortfall av vedtak om bolig at de må søke på nytt, og således stille seg bakerst i køen igjen for å få bolig.

I en rekke av sakene Gatejuristen har hatt har boligens standard vært tema. Flere av boligene er, også av sosialtjenesten, blitt karakterisert som direkte ubeboelige. Andre boliger ligger i områder som er lite egnet for mennesker som forsøker å snu livet sitt og starte på nytt. Det er problematisk at personer som sliter med så mange utfordringer i hverdagen er henvist til boalternativer som ikke er egnet som bolig for mennesker. Det bør kunne antas at et slikt bomiljø i liten grad stimulerer den enkelte til å komme ut av

rusmisbruket, eller for de som har greid det, å fortsette slik. Det er kritikkverdig at vanskeligstilte gis et slik botilbud i dagens Norge.

#### 4.3.7 Sosial boligbygging

Det er i Oslo kommune generelt sett et underskudd på kommunale boliger. Særlig gjelder dette for personer med sammensatt problematikk med rus og psykiatri, og til dels såkalt manglende boevne. Det er Gatejuristens erfaring at det langsiktige boligtilbudet som finnes i liten grad er tilpasset målgruppen og deres boevne. Dette er mennesker som ikke selv er i stand til å skaffe seg, og ofte, beholde bolig. For omgivelsene kan de være en belastning, og de krever særlige tilpassede boløsninger. Det finnes få botilbud i Oslo kommune som gir et godt tilbud til denne gruppen. Egne boenheter som beboerne disponerer samtidig som det bor personale i bygget, gir en tettere oppfølging av beboerne. I en Fafo-rapport påpekes behovet for flere boliger og egnede boliger.<sup>35</sup>

Boligbygg Oslo KF ble etablert i 2002 og er et foretak som eier og forvalter boliger på vegne av Oslo kommune. Det er Boligbygg som ”skal utvikle og tilpasse boligmassen etter de behov bydelen har for kommunale boliger.” Siden oppstarten har Boligbygg kun gått til anskaffelse av 109 kommunale boliger.<sup>36</sup> Boligbygg regnes som kommunale budsjettvinnere for årene 2010-2013, 630 millioner kroner er bevilget til boliger for vanskeligstilte.<sup>37</sup> Av disse er 160 millioner øremerket boliger for personer med dobbeltdiagnose, rus og psykiatri. De øremerkede midlene er planlagt å brukes til 40 nye rusboliger over en fireårsperiode. Dette er spesialboliger for personer med kombinerte rus- og psykiatriske lidelser, der brukerne skal få både oppfølging og behandling. Om dette er tilstrekkelig til å møte behovet, er et helt annet spørsmål. De 40 planlagte rusboligene rommer 40 husstander. Rusavhengige har ofte ikke omsorgen for egne barn, slik at det er lite sannsynlig at hver husstand vil bebo mer en 2 personer.

---

<sup>35</sup> *Ikke bare å bo* (2007) s. 53

<sup>36</sup> Byrådsavdeling for finans og næring I (2010)

<sup>37</sup> *Kommunens budsjett* (2011) s. 89

Dette innebærer at det de neste fire årene vil komme tilpasset husvære for rundt 40-80 av hovedstadens tyngst belastede rusavhengige.

#### 4.3.8 Støtte til boutgifter

Det er opprettet statlige og kommunale ordninger for bostøtte for å sikre at personer som ikke greier å betale for seg er sikret et tilfredsstillende botilbud. I tillegg kan det søkes om ekstra støtte for supplerende utgifter etter NAV §§ 18 og 19. Sistnevnte er en unntaksregel jf. ordlyden ”*i særlige tilfeller*”. Det er ikke ofte Gatejuristens klienter får utbetalt ekstra støtte etter denne bestemmelsen, men det har skjedd.

I mange saker ser Gatejuristen at klientene er ute av stand til å dekke utgifter til sitt livsopphold, og er avhengig av kontinuerlige økonomiske ytelser for å klare seg. Dette behandles nærmere i kapittelet om økonomisk sosialstønad. Men behovet for økonomisk bistand dreier seg ofte om utgifter til å bo, gjerne et øket behov i en periode. Det er ofte i disse sakene man ser at kontakten med sosialkontoret kan være vanskelig og tungvint. Dette kan gjelde både bistand til dekning av husleie ved kortere sykehus- og behandlingsopphold eller dekning av husleie under kortere soningsopphold. I slike tilfeller vil det antas at det mest hensiktsmessige er at klient gis den bistand det er behov for slik at utkastelse unngås. Ofte er det kun snakk om 1-2 måneders husleie. Det er Gatejuristens erfaring at sosialkontoret i flere saker har et litt for kortsiktig perspektiv og noen ganger også en gal lovtolkning. Dette rammer klientene hardt når de mister sin bolig eller eiendeler som følge av utkastelse. En utkastelse vil også svært ofte generere en rekke søknader om nye ytelser for etablering i ny bolig. Dette vil bli nærmere omtalt nedenfor.



#### 4.3.9 Etter løslatelse fra fengsel

En overvekt av innsatte har rusproblemer. Det er foretatt en stor undersøkelse om bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold i 2006 med nedslående resultater.<sup>38</sup> Her fremgår det at 69 % av innsatte er bostedsløse i henhold til definisjonen av bostedsløshet.

Tallene viser en klar svakhet i systemet med den konsekvensen at en stor del av de som løslates ikke har noe sted å bo når de slipper ut av fengselet. Det kan være ulike årsaker til at det oppstår problemer knyttet til boligplanleggingen i fengselet. Flere soner så korte dommer at bolig ikke kan skaffes under soningstiden. Velger den innsatte å bosette seg i en annen kommune enn den folkeregistrerte, eller sitter han fengselet utenfor registrert bostedskommune og velger en tredje etter løslatelsen, kan det bli komplisert å få til en effektiv planlegging.<sup>39</sup> Uklarhetene rundt hvem som er ansvarlig i slike situasjoner skaper fort vanskeligheter og ekstra tid i saksbehandlingssystemet. Rapporten viser at ønsket om en fast bolig står sterkt, og at bolig spiller en sentral rolle for et godt liv etter løslatelsen. Tiden etter løslatelse er en særlig sårbar overgangsfase.

Av de klientene som har egen bolig når soning starter, opplever flere å miste eller stå i fare for å miste boligen de har når de skal inn til soning. Det kan virke som sosialkontorenes vilje til å dekke boutgiftene er begrenset. I flere saker har sosialkontoret nektet å dekke husleien under soning. Retningslinjer sosialkontorene følger gir anvisning på at ved opphold over 6 måneder dekkes ikke husleien. Men også for kortere perioder enn dette har Gatejuristen hatt saker der sosialkontoret avslår klientens søknad om dekning av husleie.

Mange benytter fengselsoppholdet og avbrekket fra livet utenfor som en mulighet til avrusning. Rammene med seng, mat og andre tilbud er for mange med på å stimulere til et forsøk på avrusning. Etter avrusning er man i en kritisk periode.<sup>40</sup> *”Risikoen for overdosedød blant narkotikamisbrukere er nesten ti ganger høyere de første to ukene etter løslatelse fra fengsel.”*<sup>41</sup> Norge har i mange år vært en versting i Europa på overdosedødsfallsstatistikken. I 2009 var det 183 overdosedødsfall i Norge, 73 av disse

---

<sup>38</sup> *Løslatt og hjemløs* (2006)

<sup>39</sup> St. meld nr. 37(2007-2008) s. 173 flg.

<sup>40</sup> *Dødelige overdoser i Oslo 2006 til 2008* (2011)

<sup>41</sup> Lund (2009)

i Oslo.<sup>42</sup> Uten fast bolig er det lett å søke seg tilbake til det gamle miljøet ved løslatelsen, og i mange av de midlertidige botilbudene er det utstrakt rusbruk. Klientene stilles dermed i en særlig sårbar og kritisk situasjon etter løslatelsen når de ikke har en bolig eller egnet botilbud.

Regjeringens tilbakeføringsstrategi har som målsetting «å redusere og forbygge sjansen for å begå ny kriminalitet etter løslatelsen».<sup>43</sup> I dette arbeidet har kommunene en nøkkelrolle. Som et ledd i dette har Kriminalomsorgen i de senere år hatt et økt fokus på rehabilitering og utbygget tilbudene. En rekke tiltak skal på ulike måter stimulere de innsatte til å leve lovlydig etter løslatelsen. Dette hjelper ofte lite når en så basal livsnødvendighet som bolig ikke er på plass.

#### 4.3.9.1 Såkalt manglende boevne

Den viktigste årsaken til at personer i dag *blir* bostedsløse er at de blir kastet ut av boligen. Gatejuristen har i rapporteringsperioden hatt en del saker som omhandler denne problemstillingen.

En problemstilling som ofte er aktuell i forhold til retten til bolig og Gatejuristens målgruppe, er alle klientene som mangler, eller påstås å mangle, boevne. Loven gir ikke anledning til å avslå en boligsøknad på dette grunnlaget. Dette følger av sammenhengen med kommunens veiledningsplikt sammenholdt med plikten til å gi et tilbud på et forsvarlig minstenivå som fastslått i Fusa-dommen.<sup>44</sup> Dette er et typisk eksempel på at sosialkontoret tolker regelverket feil. Det er ikke anledning til å benytte skjønn i vurderingen. I grunnen er det en litt absurd påstand å si at noen personer ikke har evnen til å bo. Man kan vel heller stille spørsmålet om man blir tilbudt et boalternativ tilpasset sine særskilte behov. I flere saker fører den ”manglende boevnen” til at klienten ikke kommer inn i en varig boordning.

---

<sup>42</sup> Bønes (2010)

<sup>43</sup> Kriminalomsorgen

<sup>44</sup> Rt 1990 s. 874

Det følger av forskriften for tildeling av kommunal bolig i Oslo § 6 at en person må antas å kunne mestre en bosituasjon for å få tildelt kommunal bolig. Eventuelt ved hjelp av botrenings-, booppfølgings- eller lignende hjelpetiltak jf. sotjl. § 4-3 jf. § 4-2. I mange saker ser Gatejuristen at søknad om egen bolig blir avslått fordi klienten mangler såkalt boevne. Fafos forskning om boligsosiale spørsmål og bostedsløshet viser tydelig behovet for videreutvikling av tjenestetilbudet.<sup>45</sup> Forskningen viser at det er en sammenheng mellom boligbehovet og behovet for andre tjenester og nødvendigheten av et integrert tjenestetilbud. Dette bidrar til ”en generell utfordring når det gjelder kompetansen, og kompetanseheving når det gjelder boligsosiale spørsmål i det kommunale tjenesteapparatet.”<sup>46</sup> I denne sammenheng er individuell plan et viktig verktøy.

#### 4.3.9.2 Oppsigelse av leieforhold eller utkastelse fra bolig

En rekke saker gjelder tilfeller der det er startet en prosess for å avvikle boligforholdet. Det kan dreie seg om lovlig eller ulovlig oppsigelse av leieforholdet og/eller utkastelse med bistand fra namsmannen. Eller tvangssalg der klient eier boligen. Ofte skyldes disse initiativene utestående husleierestanser, men det kan også skyldes at huseier eller naboene mener at klient bråker eller har hatt upassende oppførsel. Disse sakene oppleves ofte av klientene som vanskelige og traumatiske, fordi de av ulike årsaker holder på å miste hjemmet sitt. I flere saker opplevde klient å kun få en lapp på døren om utkastelsen. Dette tilfredsstiller ikke lovens formkrav for utkastelse. I noen saker opplever Gatejuristen også at grunnlaget for utkastelsen heller ikke er holdbar.

Dessverre er prosessene i mange saker kommet så langt at en utkastelse ikke er til å unngå. Det kan være en stor utfordring i arbeidet med sakene til klientene at de kommer til Gatejuristen først når ”det brenner under føttene”.

Saker i forlengelsen av dette er når klientens eiendeler blir kastet etter en utkastelse. I flere av sakene forsøker man forgjeves å få til en løsning som ikke fører til at

---

<sup>45</sup> Grønningsæter (2011) s. 52

<sup>46</sup> Grønningsæter (2011) s. 53

eiendelene blir kastet. I en sak tok klient kontakt med Gatejuristen da han hadde fått varsel om utkastelse. Forholdet til sosialkontoret var svært anstrengt. Leieforholdet sto ikke til å redde, da sosialkontoret nektet å betale én måneds utestående husleie. Blant annet fordi klient ikke hadde noe sted å flytte til, lyktes det heller ikke å redde hans eiendeler. Namsfogden kastet alt, også det som sto i ferdig pakkede esker. Saken illustrerer at personer det kan være utfordrende å hjelpe ikke får den nødvendige hjelp. Selv om man objektivt sett kan si at klientene har satt seg i en slik situasjon, er det likevel trist å se personer som opplever at alle eiendeler og verdier går i søpla. I en annen sak ble klient ble kastet ut av leiligheten sin, og alle hans eiendeler ble deretter kastet av Boligbygg. Han ønsket erstatning, og Gatejuristen vurderte det som at klienten hadde en meget god sak. Det ble lagt ned mye tid og arbeid i utforming av erstatningskravet. Men klient hadde ikke penger til å betale rettsgebyret for behandling i Husleietvistutvalget, noe som stoppet saken. Selv om det finnes overprøvingsorganer som kan utføre kontroll, vil personer i målgruppen ofte ikke ha ressurser til å benytte seg av dem. I denne saken ble likevel løsningen god, da klient tok kontakt et halvt års tid senere. Han var da i bedre form, fikk betalt rettsgebyret slik at saken kunne behandles, og saken ble løst på en god måte for klient.

#### 4.3.10 Klage

Hoveddelen av Gatejuristens saksbehandling på saksområdet består i å hjelpe klienter som har fått avslag på bolig med å klage over avslaget. Mye tid går også med til å følge opp saksbehandlingen.

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som følger av NAV. Tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak jf. NAV § 41, og avslag kan klages inn til Fylkesmannen jf. NAV § 47. Klagefristen er tre uker.<sup>47</sup>

Sosialkontoret kan velge å omgjøre vedtaket, eller det kan sendes Fylkesmannen som kan prøve alle sider av vedtaket jf. sotjl. § 8-6 jf. § 8-7 og NAV § 47 jf. § 48.

---

<sup>47</sup> Sosial trygghet og rettssikkerhet (2000) s. 218 flg.

Fylkesmannens kompetanse er likevel beskåret når det gjelder overprøvingen av forvaltningens frie skjønn. Til forskjell fra det alminnelige utgangspunkt i forvaltningsretten om at klageinstansen kan prøve ”alle sider av saken” jf. fvl. § 43, kan Fylkesmannens kun prøve forvaltningens skjønn der dette er ”åpenbart urimelig” jf. sotjl. § 8-7 og NAV § 48.

Det er gjerne vedtakets materielle innhold som angripes. I en rekke saker har Gatejuristen i tillegg vært nødt til å klage til Fylkesmannen, i særlige tilfeller også Sivilombudsmannen, på grunn av lang saksbehandlingstid hos sosialkontoret.

Andre klageårsaker kan være at sosialkontor nekter å gi begrunnelser for vedtak, de nekter å fatte skriftlige vedtak, eller de nekter å motta faks. Gatejuristen har også opplevd at manglende organisering av sosialkontoret i ferieavviklingen har ført til at søknader legges i en oppsamlings-innkurv, uten noen sortering av hva som haster og ikke. Denne praksis er i strid med prinsippet om at søknader skal behandles innen rimelig tid. Står man uten bolig for natten har man krav på raskere saksbehandling. En slik manglende forståelse og etterlevelse av lovens krav om saksbehandling kan ramme klientene hardt.

## **5 Ytelser til livsopphold og inntektsgrunnlag**

### **5.1 Innledning**

Her behandles de saker som gjelder klientenes inntektsgrunnlag. Dette er hovedsakelig trygdeytelser, men også arbeidsinntekt. Det avgrenses mot økonomisk sosialhjelp, som vil bli behandlet i neste kapittel. Rettssikkerhet på dette forvaltningsområdet vil bestå av to hovedelementer.<sup>48</sup> Det er et krav til rettsriktige avgjørelser, og til at lovgivingen skal sikre borgerne visse grunnleggende rettigheter. Når det gjelder det første kravet vil det være av betydning at det treffes materielt riktig avgjørelser når en forvaltning med mange ikke-jurister treffer avgjørelsene. Dette kan være en utfordring.

---

<sup>48</sup> Kjønstad (2009) s. 59

Rusavhengige eller tidligere rusavhengige vil i mange tilfelle ha hatt lange opphold fra arbeidslivet, eller de har aldri kommet i arbeid. Rusmisbruket kan føre til manglende integrering og utvikling av evne til selv å skaffe seg eller beholde arbeid. Målgruppen vil i mange tilfeller være helt avhengige av offentlige ytelser for å sikre sitt livsopphold. Selv om et av grunnprinsippene i trygderetten er at man skal gis hjelp til selvhjelp,<sup>49</sup> vil mange av Gatejuristens klienter varig eller over lengre tid ute av stand til å forsørge seg selv.

Personer med rusproblemer som er i jobb kan oppleve konflikter i arbeidsforholdet. Situasjoner der klientene har ett eget inntektsgrunnlag, men står i fare for, eller har mistet dette, vil også bli behandlet.

## 5.2 Kort om regelverket

I rapporteringsperioden (2008-2010) har det skjedd store endringer i reglene vedrørende trygd og sikring av inntekt. De nye reglene berører mange av de ytelser rusavhengige mottar. I mars 2010 trådte de nye regler om arbeidsavklaringspenger i kraft.

Innholdsmessig er rettighetene relativt uendret, men regelverket har blitt mer integrert og oversiktlig. Ytelser etter folketrygdloven er et statlig ansvar, men administreres etter NAV-reformen av NAV lokalt, sammen ytelser om økonomisk sosialhjelp.<sup>50</sup>

### 5.2.1 Arbeidsavklaringspenger

Reglene om arbeidsavklaringspenger er hjemlet i folketrygdloven(ftrl.) kapitel 11. Disse reglene erstatter de tidligere ordninger med attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Dette betyr at det i hoveddelen av rapporteringsperioden vil det gamle regelverket ha vært gjeldende.

---

<sup>49</sup> Ftrl. § 1-1 (3)

<sup>50</sup> Folketrygdloven (2007) s. 5

Bakgrunnen for endringen var at lovgiver ønsket et enklere regelverk. I stedet for å bli henvist til å søke på ulike stønadsordninger, vil nå søknadsprosessen skje i én omgang. Det er også et uttalt målsetning at folk skal komme raskere ut i arbeid, ved å sikre en tidligere og tettere oppfølging fra sosialkontoret. For Gatejuristens klienter vil en slik endring kunne ha store positive konsekvenser, da de ofte har måttet sende mange søknader og vente på lange saksbehandlingsprosesser.

### 5.2.2 Attføringsytelser

Attføringsytelsene besto av stønad til yrkesrettet attføring, attføringspenger og attføringsstønad.

Stønad til yrkesrettet attføring skulle medvirke til at man kunne skaffe seg eller få hjelp til å beholde nåværende arbeid gjennom bistand fra sosialkontoret, attføringspenger skulle dekke utgifter til livsopphold mens man mottok yrkesrettet attføring, mens attføringsstønad skulle helt eller delvis dekke ekstrautgifter i forbindelse med opplæring eller tiltak.<sup>51</sup>

### 5.2.3 Rehabiliteringspenger

Rehabiliteringspenger var en ytelse til livsopphold hvis man på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke kunne utføre arbeid. Ytelsen var korttidsytelse som ble gitt i den perioden man var under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen.

### 5.2.4 Uføreordninger

Uføreordningen består av to ulike typer uføreytelser. Tidsbegrenset uførestønad<sup>52</sup> der det forelå en viss mulighet for å komme i arbeid igjen, og uførepensjon, som er en varig ytelse.

---

<sup>51</sup> Nav.no

<sup>52</sup> Tidligere i ftrl. kap. 12

Reglene om tidsbegrenset uførestønad opphørte da reglene om arbeidsavklaringspenger trådte i kraft. For å ha krav på tidsbegrenset uførestønad måtte man fylle vilkårene for å motta uføreytelse, og ytelsen kunne maksimalt gis i 4 år. Uførepensjon skal sikre ytelser til livsopphold for de som er varig ute av stand til å forsørge seg selv. For unge personer som blir varig uføre gjelder det en egen ung uføreordning med ytelser etter høyere satser.

### 5.2.5 Utbetalingenes størrelse

Som sykemeldt arbeidstaker har man krav på 100 % av tidligere arbeidsinntekt, mens man ved ytelser til livsopphold som hovedregel kun får stønad tilsvarende rundt 66 % av inntektsgrunnlaget. For dem som ikke har opparbeidet seg noe inntektsgrunnlag vil reglene om grunnpensjon med eventuelle tillegg få anvendelse. Med grunntillegg vil en slik pensjon gjerne ligge på mellom 115 000-150 000 kr i året. Dette er en sum mange har vanskeligheter med å leve på, noe som er synlig gjennom det store antall saker vedrørende økonomisk sosialhjelp som behandles i neste kapittel.

### 5.2.6 Arbeidsrettslige problemstillinger

Ikke alle Gatejuristens klienter mottar offentlige ytelser for å sikre sitt livsopphold. Flere har vanlige jobber, og noen deltar på ulike sysselsettingstiltak. Blir man syk har man krav på sykepenger.

Et arbeidsforhold kan av ulike årsaker bringes til opphør. En arbeidstaker er gjennom lovgivningen vernet mot usaklig opphør av arbeidsforholdet, men dette vernet kan gå tapt om man ikke overholder de prosessuelle regler som følger av arbeidsmiljøloven.

Konflikter og uenigheter på arbeidsplassen kan føre til et dårlig arbeidsmiljø, og i verste fall til at arbeidsforholdet blir avsluttet. Rus eller mistanke om rus kan skape problemer, og uløste konfliktsituasjoner kan være ubehagelige og skape dårlige arbeidsforhold.



### 5.3 Nærmere om regelverket og konkrete problemstillinger Gatejuristen har arbeidet med

I perioden 2008-2010 hadde Gatejuristen 158 registrerte saker vedrørende klientenes inntektsgrunnlag. Disse fordelte seg på følgende problemstillinger;

- 18 saker vedrørende arbeidsavklaringspenger
- 19 saker vedrørende attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad
- 59 saker vedrørende uførepensjon
- 7 saker vedrørende tilbakekreving fra det offentlige
- 28 saker vedrørende lønn og feriepenger
- 10 saker vedrørende oppsigelse og avskjed
- 17 saker i en restkategori

#### 5.3.1 Veiledning og bistand

Mange klienter gir uttrykk for å ha liten tillitt til sosialkontoret og saksbehandlerne, og det er også tydelig for Gatejuristens saksbehandlere at samarbeidsforholdet kan være anstrengt. Regelverket er mangfoldig og kan være vanskelig å skaffe seg oversikt. Det er mange skjemaer som skal fylles ut, og gjerne mange henvendelser til ulike instanser før all nødvendig dokumentasjon er innhentet. Å føle at man er avhengig av saksbehandlers velvillighet for å få søknader effektivt og godt behandlet kan slite på et samarbeidsforhold. Det oppleves en tendens til at konfliktnivået blir dempet ved at en tredjepart kommer inn i saken og tar ansvar for en del av samhandlingen mellom klient og ulike instanser.

### 5.3.2 Samhandling med sosialkontoret

Når klienter føler at de ikke når frem i forhold til forvaltningen, tar de gjerne kontakt med Gatejuristen. Samarbeidsforholdet kjølner, eller klient kan ha ”gitt opp” å forholde seg til ”systemet”. Mange klienter har et sterkt behov for hjelp og veiledning fra sosialkontoret. Selv om et avslag på en ytelse er rettmessig, kan det være en tung beskjed å få, eller det kan være vanskelig å akseptere at regelverket er slik det er. Mange ytelser dekker kun nødvendig livsopphold, og knapt det.

Erfaringer fra saksbehandling viser også at behandlingen klientene får kan være kritikkverdig. Særlig gjelder det når klienter ikke får den hjelp og bistand de har krav på, men også at de ofte må kjempe for å få det. Særlig oppstår denne følelsen når ting tar lang tid. I en rekke saker tar det lang tid å få innsyn i saker, og ikke sjeldent opplever man at saksdokumenter blir borte. I en rekke saker må saksbehandler foreta en eller flere henvendelser og/eller purringer til sosialkontoret for å få tilbakemelding om fremdrift og status i saken. Dette er tidkrevende. Noen ganger dukker bortkomne saksdokumenter opp igjen, men uansett fører dette til at saksbehandlingen forlenges. For klienten er dette en belastning, og kan få økonomiske konsekvenser. I flere saker har en type ytelser blitt stanset/opphevet før endelig vedtak om en annen ytelse blir fattet. Løpende utgifter vil da kunne forfalle. Man kan ha rett til sosialhjelp, men sosialstønad skal kun dekke løpende livsopphold. Det gis vanligvis ikke stønad til dekning av pådratt gjeld grunnet manglende midler. Dette betyr at klient må ta nødvendige skritt i forhold til å sikre inntekter *før* en kritisk situasjon oppstår. Den livssituasjon mange av Gatejuristens klienter er i gjør dette utfordrende.

### 5.3.3 Arbeidsavklaringspenger

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger må fem vilkår være oppfylt. Det stilles vilkår om forutgående medlemskap i folketrygden,<sup>53</sup> opphold i Norge,<sup>54</sup> og alder mellom 16 og 67 år.<sup>55</sup> Videre er det alminnelig vilkår at man grunnet sykdom, skade eller lyte har

---

<sup>53</sup> Ftrl. § 11-2

<sup>54</sup> Ftrl. § 11-3

<sup>55</sup> Ftrl. § 11-4

fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller ha fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket,<sup>56</sup> og at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten.<sup>57</sup> Dette er likt som tidligere. Mange av Gatejuristens klienter har behov for arbeidsavklaringspenger. Dette vil gjerne gjelde de som er litt yngre, og ikke har et så langt og omfattende misbruk bak seg.

For de som allerede var innvilget ytelser som ble erstattet ved innføring av arbeidsavklaringspenger gjelder egne overgangsregler.<sup>58</sup> Arbeidsavklaringspenger gis i maksimalt fire år jf. ftrl. § 11-10.

Et formål med nye reglene om arbeidsavklaringspenger er både å forenkle regelverket, men også å forsøke å få folk raskere tilbake i jobb. For Gatejuristens klienter er dette en mindre relevant problemstilling, da mange ikke har jobb, men mottar ulike stønadstyper permanent. En forenkling og samling av regelverket sikrer likevel at klientene raskere får riktig ytelse, ved at man slipper å søke de ulike stønadstyper individuelt. En sak kan belyse en problemstilling mange klienter opplever. En klient hadde skiftet adresse og meddelt dette til sosialkontoret. Likevel kom avslaget på attføringsstønad til feil adresse. I vedtaket ble han også oppfordret til å søke på uførestønad. Dette medfører en ny søknadsperiode med utfylling av skjemaer, innhenting av dokumentasjon og venting på svar. Alt papirarbeidet kan være overveldende for enhver, og man må ikke glemme at disse ytelsene er til hjelp for allerede fysisk eller psykisk syke mennesker.

Overgangen til arbeidsavklaringspenger kan føre til en raskere avklaring i forhold til varig uførepensjon. En saksbehandlingsprosess med dokumentasjon av arbeidsevne og sykdomstilstand er tidkrevende, og får klienten avslag vil en klagebehandlingsprosess føre til ytterligere forlengning. Mens søknadsprosessen pågår lever klienten i uvisshet, som ofte er en belastning. Det er vanskelig å tenke langsiktig og planlegge fremtiden uten at den økonomiske situasjonen er sikret og stabil. En grense går mot det kryssende hensyn at mottakerne av ytelsene skal motiveres til å bli selvforsørgende. Men det er Gatejuristens erfaring at mange av klientene er såpass nedkjørte og syke at de ikke i

---

<sup>56</sup> Ftrl. § 11-5

<sup>57</sup> Ftrl. § 11-13

<sup>58</sup> Overgangsregler for stønadsmottakere § 1

overskuelig fremtid vil kunne sikre egen inntekt. Her vil overgangen i regelverket til arbeidsavklaringspenger være positiv, og minske bruk av unødvendig tid og ressurser.

Et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen er nedsatt grunnet *sykdom, skade eller lyte* jf. ftrl. § 11-5. Begrepene er ikke definert i loven, og det fremgår ikke direkte hva de omfatter. Erfaringsvis kan det ved sykdomsbegrepet oppstå vanskeligheter. Det er klart at sosiale problemer i seg selv ikke kvalifiserer som sykdom. Men sosiale problemer kan være av et slikt omfang at de fører til utvikling av sykdom, som vil være tilfellet for mange rusavhengige. Etter rusreformen i 2004 blir rusavhengighet regulert av den ordinære helselovgivningen, og rusmiddelmisbruk ansett som et helseproblem på lik linje med somatiske og psykiske lidelser. I forhold til ytelser under arbeidsavklaring vil nå alkohol eller rusmiddelavhengighet bli godtatt som sykdom. Gatejuristen har hatt flere saker der dette har vært benyttet som avslagsgrunn. I en sak hadde klient søkt om yrkesrettet attføring, men fått avslag fordi prøvene ikke var rene. Da klient kom til Gatejuristen hadde han levert rene prøver, men likevel fått avslag. Saken hans hadde tilknytning til to sosialkontor, og det tok adskillig tid å fastslå rett saksbehandlingskontor. Etter nesten ett år fikk klient innvilget arbeidsavklaringspenger, og klient var strålende fornøyd. Særlig fordi han synes det var tungt at saksbehandlingen gikk så tregt, og at det var mye rot. Manglende forståelse for, og praktisering av regelverket som her, kan ramme klienter hardt, da særlig fordi saksbehandlingen blir lang.

#### 5.3.4 Attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad

Alle ytelsene var hjemlet i folketrygdloven, og følger hovedsakelig de vilkår som nå gjelder for arbeidsavklaringspenger. Da disse ytelsene er erstattet med arbeidsavklaringspenger, vil mange av de problemstillinger gjøre seg gjeldende. Ved flere saker i rapporteringsperioden har også behandling av søknaden tatt så lang tid at når vedtak ble fattet har klient fått rett til arbeidsavklaringspenger, som i eksempelet over. Vilkår for disse ytelsene vil ikke bli behandlet nærmere.

I en sak tok klient kontakt med oss da hun etter 7 år på attføring plutselig fikk denne stoppet fordi sosialkontoret mente hun hadde ugyldig fravær. Det er ikke til å unngå at det noen ganger kan bli uregelmessigheter i saker som gjelder rusavhengige. Men det kan få store konsekvenser å stoppe ytelser før saken er ferdig saksbehandlet og klient har fått rådføre seg og lagt frem sitt syn. I denne saken mistet Gatejuristen kontakt med klienten, slik at det er uvisst om hun fikk tilbake ytelsen.

### 5.3.5 Uførepensjon

Uførepensjon skal sikre livsopphold til den som varig har fått nedsatt inntektsevnen grunnet sykdom, skade eller lyte jf. ftrl. § 12-1. Det generelle krav om tilknytning til Norge og alder gjelder.<sup>59</sup> Funksjonsnedsettelsen må være må være varig, og det må være en sammenheng mellom denne og den nedsatte arbeidsevnen.<sup>60</sup> Inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten.<sup>61</sup> I tillegg må man ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og/eller yrkesrettede tiltak for å bedre inntektsevnen.<sup>62</sup>

I utgangspunktet er det klientenes fastlege som hjelper til med utfylling og dokumentasjon til søknaden. Gatejuristens saksbehandling i disse sakene består i å følge opp søknader og purre på sosialkontoret, samt å klage på negative vedtak.

Ved arbeidet med sakene har Gatejuristen erfart at det kan være svært lange saksbehandlingstider, både før vedtak fattes, og ved behandlingen av en eventuell klage. Også her opplever man at sakspapirer blitt borte hos sosialkontoret.

Klienter kan derfor komme med saker der de lurere på hva som skjer i saken, og ønsker at Gatejuristen skal ta kontakt med sosialkontoret. I flere saker er ikke klient orientert av sosialkontoret om saksbehandlingstid. Mens man venter på svar kan det også oppstå usikkerhet rundt hvorvidt det er sannsynlig at søknaden vil bli innvilget. Noen ønsker

---

<sup>59</sup> Jf. ftrl. §§ 12-3 og 12-4

<sup>60</sup> Jf. ftrl. § 12-6

<sup>61</sup> Jf. Ftrl. § 12-6 (3) jf. Nav.no

<sup>62</sup> Jf. ftrl. § 12-5

derfor at man ser på saken slik at klient eventuelt kan forberede seg på et negativt vedtak.

Saksbehandlingen hos Gatejuristen kan også ta tid, da det kan være tidkrevende å samle sammen all nødvendig dokumentasjon til kravet.

Etter et positivt vedtak kan det ofte oppstå usikkerhet og uenighet rundt tidspunktet for når klient har krav på utbetalinger. Uføretidspunkt og virkningstidspunkt er ikke det samme, og ytelse kan maksimalt gis fra tre måneder før kravet ble satt frem. Det betyr at uførhet som inntraff lenge før krav om uførepensjon ble satt frem ikke vil gi rett til ytelsen, med mindre personen har vært åpenbart ute av stand til å fremsette kravet tidligere jf. ftrl. § 22-13 sjette ledd. Det er ikke alltid klientene er klar over dette.

#### 5.3.5.1 Særlig om ung ufør

Av 59 saker vedrørende uførepensjon gjaldt 18 saker ung ufør. Er man født ufør, eller blir minst 50 % ufør før fylte 26 år, har man rett til ung uførepensjon. Da kommer egne beregningsregler for utbetalingene til anvendelse jf. ftrl. § 3-21, som sikrer unge uføre en høyere pensjonsytelse enn folketrygdens minstepensjon. Ung ufør skal kompensere for det inntektstapet som oppstår for den som ikke har opparbeidet seg et beregningsgrunnlag.

Krav om ung uførepensjon må fremsettes før fylte 36 år jf. ftrl. § 3-21 sjette ledd. Det er flere klienter som er over denne aldersgrensen og hevder de ellers oppfyller vilkårene. Her vil hovedsakelig rettigheten være tapt. Flere forteller at de mange ganger har vært i kontakt med sosial- og hjelpetjenester, men at de aldri er blitt veiledet om ung uførerettighetene. Det vil være vanskelig å bevise dette, selv om det i lys av den veiledning som i dag gis i mange saker fullt ut kan være mulig.

I flere uførepensjonssaker er problemstilling knyttet til om klient har fått utbetalt riktig ytelse fra rett tidspunkt. Det har i flere saker vist seg at utregningen ikke har vært korrekt, og har gitt grunnlag for etterutbetaling. I flere saker der unge personer har fått

innvilget uførepensjon er ung uførepensjonsrettigheter ikke blitt vurdert. Her er gjerne klagefristen utløpt, og med mindre situasjonen i dag har endret seg er det lite å gjøre i saken. Erfaring fra saksbehandlingen viser at klientene hovedsakelig ikke får innvilget ung uførepensjon. Hvis uførheten er begrunnet i rusavhengigheten kan det gjerne være vanskelig å dokumentere når uførheten inntraff.

### 5.3.6 Utbetalinger og endringer i disse

At riktig beløp blir utbetalt til rett tid er viktig for klientene. Skjer det endringer i utbetalinger vil klient gjerne vite årsaken til dette. I slike saker ber Gatejuristen om innsyn i saken, og gir klientene veiledning rundt rettigheter.

I flere saker kommer klientene til Gatejuristen når det er uregelmessigheter i utbetalingene. Klientene har ofte en trang økonomi, og endrede utbetalinger kan få store konsekvenser, da de gjerne ikke har noen sikkerhetsbeløp i bakhånd for dekning av løpende utgifter. Hvis sosialtjenesten mangler dokumentasjon, eller nye legeerklæringer ikke er sendt inn kan dette føre til forsinkelser. Her blir det viktig å få en rask oppklaring i hva forsinkelsene skyldes, og eventuelt rette opp forholdet.

### 5.3.7 Tilbakekreving av ytelser fra sosialkontoret

Er det blitt utbetalt for mye vil sosialkontoret kunne ha rett til å kreve tilbakebetaling av dette beløpet jf. ftrl. § 22-15. Det er et vilkår at mottaker skjønte eller burde ha skjønt at utbetalingen er feilaktig, eller at man forsettlig har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger. I tillegg vil en utbetaling som er mottatt i god tro kunne kreves tilbake, men kun oppad begrenset til det beløp som er i behold når feilen oppdages jf. ftrl. § 22-15 femte ledd.

Av og til skjer det feil ved utbetalinger eller utregninger, og klienter risikerer å motta et større beløp enn de har krav på. Disse midlene blir som oftest brukt med en gang, og et

tilbakebetalingskrav vil kunne være problematisk for klientene. Særlig gjør dette seg gjeldende om det er et mindre beløp utbetalt over lengre tid.

Sosialkontoret vil kunne kreve disse pengene tilbake ved trekk i fremtidige trygdeytelser. I flere saker har Gatejuristen fått medhold i klage på slike vedtak om tilbakekreving, eller krav om tilbakebetaling der beløpet allerede er innkrevet. I andre saker fører klientens manglende kontroll på egen økonomi til usikkerhet om tilbakekrevingen er rettmessig, og klient ønsker hjelp til å finne ut av dette.

### 5.3.8 Klager

Selv om klageordningene er gode og fungerer, kan de aldri fullt ut kunne kompensere for viktigheten av at vedtaket i førsteinstans er korrekt.<sup>63</sup> I flere saker er dette ikke mulig å bistå klientene med klage, da klagefristen er oversittet. Selv om klientene er avhengig av ytelser til livsopphold, greier de i mange tilfeller ikke å følge opp klagefrister for vedtak. Det kan være ulike årsaker til dette, og kanskje er en av dem at de skriftlige vedtak er vanskelige å forstå, med henvisninger til bestemmelser de ikke har noe forhold til. Andre skifter bosted og mottar ikke post sendt til gammel adresse. For klienter som er i en slik situasjon vil et alternativ være å fremsette en ny søknad, som de blir bistått dersom de ønsker. I de saker som gjelder trygdeytelser bruker Gatejuristens saksbehandlere mye tid på utforming av klager og annen korrespondanse med sosialkontoret. Har klient levert den nødvendige dokumentasjon vil saken kunne følges opp av Gatejuristens saksbehandler. Verre er det om noe mangler eller sosialkontoret ønsker supplerende eller oppdatert dokumentasjon. Som nevnt kan klienter tidvis være vanskelige å få tak i, som i en rekke saker har ført til at Gatejuristens saksbehandler har måttet arkivere saken.

I mange saker er saksbehandlingstid meget lang, og det krever mange purringer fra saksbehandlers side før endelig vedtak foreligger. Klient lurte gjerne på hva som skjer. Gatejuristen ber ofte om innsyn i sakene for å kunne vurdere klientens sak, og å motta saksdokumenter fra sosialkontoret kan ofte være en tidkrevende prosedyre.

---

<sup>63</sup> *Velferdsrett II* (2008) s. 135



I flere saker er grunnen til avslaget at sosialkontoret har lagt til grunn at rusmisbruk ikke omfattes av sykdomsbegrepet i folketrygdloven. Etter dagens forståelse av lovgivningen<sup>64</sup> vil dette ikke være en gyldig grunn til avslag på søknad, men er klagefristen oversittet vil den beste løsning for klienten være å søke på nytt. Ved innsyn i klients saksmappe vil man gjerne få innblikk i tidligere kontakt med sosialkontoret, og noen ganger se feil og mangler som klient nå lang tid etterpå fortsatt ikke har fått ordnet opp i.

### 5.3.9 Lønnskrav mot arbeidsgiver

I saker med arbeidsrettslige problemstilling har sakene gjerne vært vurdert eller saksbehandlet av frivillige med særlig kompetanse innen arbeidsrett. Gjennomgående ved sakene er at klientene mener at de ikke har fått utbetalt det de har hatt krav på.

Sett i forhold til at Gatejuristen kun representerer klienter med tidligere eller nåværende rusproblemer, vil det ikke være en fordel fra klient å bli representert av Gatejuristen med mindre arbeidsgiver er orientert om rusproblemene. For klienter vil likevel veiledning rundt rettigheter og en vurdering av saken være et alternativ, samt å motta råd for hvordan man bør gå frem videre i saken.

#### 5.3.9.1 Lønn og feriepenger

Lønnsnivå og tidspunkt for utbetaling av lønn og feriepenger skal fremgå av den skriftlige arbeidsavtalen jf. arbeidsmiljøloven (aml.) § 14-6 g og i. Er ikke kravet til skriftlig arbeidsavtale oppfylt jf. § 14-5, vil det kunne være vanskelig å slå fast hva partene har avtalt. Beregning av korrekt lønn og feriepenger kan for enkelte arbeidsgivere være en utfordring, særlig for mindre foretak som gjerne ordner med alt selv.

---

<sup>64</sup> TRR 2003-606 og NOU 1990:20 s. 378-379

Fire av sakene gjaldt sykepenger. Formålet med sykepenger er å gi yrkesaktive kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt på grunn av sykdom eller skade jf. ftrl. § 8-1. I de gjennomgåtte sakene er dette en lite sentral problemstilling, og dette vil ikke bli behandlet nærmere.

#### 5.3.10 Oppsigelser og avskjed

En arbeidstaker kan ikke sies opp uten at oppsigelsen er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold jf. aml. § 15-7. Ved de aktuelle sakene er oppsigelsen stort sett begrunnet i arbeidstakers forhold. Saklighetskravet er en rettslig standard. Det gjelder et proporsjonalitetsprinsipp mellom det misligholdet som foreligger og den reaksjon arbeidsgiver velger. Ethvert forhold kan ikke gjøre en oppsigelse saklig, det må foreligge et ikke ubetydelig pliktbrudd eller et mislighold av arbeidsavtalen. Representerer pliktbruddet et vesentlig mislighold av arbeidsavtalen kan arbeidsforholdet bringes til opphør med umiddelbar virkning jf. aml. § 15-14.

”Lediggang er roten til alt vondt” er et kjent uttrykk. For personer som prøver å bygge opp et rusfritt liv kan en jobb spille en viktig rolle, og de kan ha et særlig behov for en berettiget beskyttelse av sitt arbeidsforhold.

Blir klient oppsagt eller får avskjed, har de etter aml. § 17-3 rett til å kreve forhandlinger. Dette kravet må fremsettes innen 14 dager etter mottak av oppsigelsen/avskjeden, ellers går rettigheten tapt. Erfaringsmessig kan det være tidkrevende å få tak i klientene, og dette gjør at denne rettigheten ikke har så stor praktisk betydning for personene i målgruppen. Også øvrige frister kan lett gå tapt. Blant annet vil klienter kunne miste rett til erstatning for urettmessig oppsigelse eller avskjed ved at søksmålsfrister oversittes.

#### 5.3.11 Restkategorien

I restkategorien finnes det saker med ulike arbeidsrettslige problemstillinger, samt noen saker vedrørende alderspensjon og trygdeutbetalinger. Felles for alle er at det i saken ble veiledet under saksmottak, klient aldri kom tilbake, eller de var utenfor målgruppen.

## 6 Økonomisk sosialhjelp

### 6.1 Innledning

*”Økonomisk stønad (sosialhjelp) er en del av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett og skal sikre at alle har nok midler til livsopphold.”*<sup>65</sup> Historisk sett har disse ytelsene fungert som et siste sikkerhetsnett for samfunnets svakest stilte.<sup>66</sup> Formålet med reglene er å forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Samtidig skal hjelpen være midlertidig med sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpent. Hovedsakelig vil det avgrenses mot de sosiale ytelser som ikke er av økonomisk karakter jf. sotjl. § 4-2.

### 6.2 Kort om regelverket

1.1.2010 trådte lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) i kraft, og videreførte deler av sosialtjenesteloven, herunder de bestemmelser som skal behandles i kapittelet her. 1.1.2012 trådte den nye helse- og omsorgstjenesteloven i kraft og erstattet sosialtjenesteloven, som nå er opphevet. I det følgende vil det bli vist til det regelverk som var gjeldende da sakene kom inn. Det er kommunene som har ansvar for å yte tjenester etter loven, med mindre dette er særskilt tillagt et statlig organ jf. NAV § 3.

#### 6.2.1 Stønad til livsopphold (sosialhjelp)

Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har krav på økonomisk sosialhjelp jf. NAV § 18 (tidligere sotjl. § 5-1). Det er en forutsetning for å få sosialhjelp at man har utnyttet andre muligheter først, gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter.

Rettigheten er et rettskrav uavhengig av årsaken til hjelpebehovet.

---

<sup>65</sup> Nav.no (2012)

<sup>66</sup> *Velferdsrett I* (2008) s. 39

Mottakeren av stønaden forplikter seg til å gi opplysninger som er nødvendig for behandling av søknaden, bruke pengene til det formål den er gitt til, samt få ytelsen til å vare hele stønadsperioden.

### 6.2.2 Hva går den økonomiske stønaden ut på

Stønad kan gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller som varer og tjenester jf. NAV § 21. Det skal foretas en individuell vurdering på grunnlag av søkerens behov.

Arbeidsdepartementet fastsetter hvert år veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til det løpende daglige livsoppholdet. Boutgifter er ikke med i beregningsgrunnlaget.

Sosialhjelp gis som hovedregel ikke for å dekke gjeld, da sosialstønad ikke skal fungere som en sikkerhet for kreditorer til å få dekket eldre gjeld. I en overgangsperiode vil imidlertid stønad kunne gis for å forhindre andre og mer alvorlige følger ved mislighold av regninger.

Får en mottaker senere innvilget en annen trygdeytelse med tilbakevirkende kraft, kan det foretas refusjon av en ytelse utbetalt i samme tidsrom jf. NAV § 26.

### 6.2.3 Stønad i særlige tilfeller

I særlige tilfeller kan en person som ikke oppfyller vilkårene i NAV § 18 ha rett til økonomisk stønad for ”å *overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon*” jf. NAV § 19. Det fremgår av forarbeidene at kommunene ikke er ilagt en plikt, men en oppfordring til å gi ekstra stønad i særlige tilfeller.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) pkt.5.7

#### 6.2.4 Nødhjelp

Mange av Gatejuristens klienter havner i situasjoner der de har et akutt behov for penger. Kanskje er det fredag ettermiddag, og man har ingen penger til mat.

Ved søknader om nødhjelp må avgjørelsen fattes raskere, helst innen et døgn. Dette betyr at saken ikke kan behandles like grundig som ellers. Saksbehandler må i større grad forholde seg til de opplysninger søkeren legger frem. Nødhjelpen består i utgangspunktet av penger til mat. Veiledende satser for nødhjelp i Oslo var i rapporteringsperioden kr 60 per dag. Per 1.1.2012 ble den oppjustert til 70 kr dagen.

##### 6.2.4.1 Adgang til å stille tilleggsvilkår til mottaker

Kommunen kan stille vilkår for tildeling av økonomisk stønad jf. NAV § 20. Vilkår må ha en nær sammenheng med vedtaket, og kan ikke være uforholdsmessig byrdefull for mottaker, eller begrense dennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Hvilke vilkår som stilles og hva som kan bli konsekvens ved brudd skal opplyses i vedtaket.

#### 6.2.5 Klage

For reglene om klage se punkt 4.3.10, da disse også gjelder økonomisk sosialhjelp. Man kan særlig merke seg at Fylkesmannens kompetanse til å overprøve det frie skjønn er beskåret.

### 6.3 Nærmere om regelverket og konkrete problemstillinger Gatejuristen har jobbet med

I perioden 2008-2010 hadde Gatejuristen 141 registrerte saker vedrørende økonomisk sosialhjelp. Disse fordelte seg på følgende problemstillinger;

- 77 saker vedrørende stønad til livsopphold
- 19 saker vedrørende nødhjelp
- 20 saker vedrørende samhandling med sosialkontoret
- 25 saker i en restkategori

#### 6.3.1 Veiledning, bistand og samhandling med sosialkontoret

Sosialhjelp er en subsidiær ytelse, der andre muligheter skal være prøvd først. Mange av Gatejuristens klienter er likevel i en slik situasjon at de gjentatte ganger trenger stønad til livsopphold for å klare seg. Noen har et permanent behov i en fase, andre har uforutsette utgifter de trenger hjelp til. I en sak var klient et tidligere barnehjemsbarn, og slet med store psykiske plager som angst og stress. Han hadde ikke krefter til å mase på sosialkontoret for å få utbetalingene i tide, og fryktet at han skulle bli kastet ut. Derfor ønsket han Gatejuristens bistand med å purre på sosialkontoret slik at dette ikke skjedde.

Utgangspunktet er at klient selv henvender seg til sosialkontoret for å fremsette søknad om stønad til livsopphold. Gatejuristen kommer gjerne inn i saken dersom klient får avslag, saksbehandling tar lang tid, eller samarbeidet ikke fungerer.

Mange klienter opplever saksbehandlerne på sosialkontoret som vanskelige og lite hjelpsomme. Å være avhengig av sosialhjelp for å klare seg oppleves ofte som vanskelig, og det kan oppleves sårt å få avslag på en søknad selv om avslaget er materielt riktig. Det kan også oppleves vanskelig å få utmålt stønad etter lave satser det er vanskelig å leve på. Dette kan føre til gnisninger og høyere konfliktnivå. I en sak opplevde klient at det ikke var en særskilt person som fulgte opp hennes individuelle

plan, og at papirer hun sendte inn til stadighet ble borte på sosialkontoret.

Trygdeutbetalingskort ble sendt til feil adresse, som førte til at klient ble nødt til å leve på nødhjelp i én måned. Dette og annet rot førte til at klient ble gående i lengre tid uten å få den ytelsen hun hadde krav på, som igjen førte til at hun kom på etterskudd med de faste utgiftene. Flere klienter gir tilbakemelding på at de opplever en endret holdning fra sosialkontoret etter at Gatejuristen kom inn i saken, og er veldig fornøyde med det. Det er kommet tilbakemeldinger som gir grunn til å tro at noen sosialkontor syns det er ekstra bryderi når Gatejuristen er inne i saken, fordi den da blir bedre fulgt opp. I en sak fattet sosialkontoret muntlig omgjøringsvedtak om likevel ikke å betale bostøtte for to måneder. Klient mistet da støtten til husleie, som kunne ført til utkastelse. Gatejuristen påtalte forholdet, og sosialkontoret endret omgjøringsvedtaket.

I mange saker er saksbehandlingstiden svært lang. I flere saker har Gatejuristen sett seg nødt til å sende en klage på saksbehandlingen til Fylkesmannen. I visse saker ser man seg også nødt til å rette en henvendelse til Sivilombudsmannen grunnet kritikkverdig saksbehandling.

Ved at saksbehandlingen er såpass lang uthules de rettigheter klientene har. Økonomisk stønad til livsopphold skal dekke løpende utgifter til de mest basale livsnødvendigheter, og klienter har ofte ikke midler å leve på mens saken behandles.

### 6.3.2 Økonomisk sosialhjelp

Sakene i denne kategorien omfatter søknad om stønad til livsopphold etter NAV §§ 18 og 19 (tidligere sotjl. kap 5). Ytelser etter NAV kap. 4 er et rettskrav for de som oppfyller vilkårene, kommunen kan ikke avslå søknader eller redusere stønad på grunnlag av kommunens økonomi. Stønaden skal sikre en forsvarlig levestandard, og gis vanligvis som økonomisk bidrag. Skal bidraget gis som varer eller tjenester fordi bidraget ikke benyttes til det formål det er ment for kreves det særskilte holdepunkter jf.

NAV § 21 fjerde ledd.<sup>68</sup> Dette kan være aktuelt for personer med dårlige økonomiske disponeringsevner.

I 2008 var de veiledende satsene kr 4 720 per måned for enslige, og kr 7 840 for ektepar/samboere.<sup>69</sup> Stønaden som utbetales skal dekke løpende utgifter til det daglige livsoppholdet; mat og drikke, klær og sko, husholdsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter.<sup>70</sup> Utgifter til bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i kjerneområdet i livsoppholdet, men er ikke med i beregningsgrunnlaget til de veiledende satsene.<sup>71</sup>

Behov for ekstra penger for å dekke strømregninger, utgifter til tannbehandling, bostøtte og utgifter til flytting er saker som går igjen.

### 6.3.3 Nødhjelp

I nødhjelpssakene har det oppstått et akutt behov som gjør det særlig nødvendig med rask saksbehandling. Det har skjedd en rekke ganger at klienter har kommet innom nærme stengetid eller fredag ettermiddag og har stått uten penger til mat eller nødvendige medisiner. Får klienten avslag vil den akutte situasjon kanskje være over før klage er sendt inn og behandlet. Dette understreker viktigheten i at sosialkontoret treffer korrekte vedtak med en gang, slik at de som er i en akutt nødsituasjon faktisk får hjelp. Et avslag kan ikke begrunnes i at en person tidligere har fått nødhjelp en rekke ganger.

Gatejuristen har i rapporteringsperioden blitt oppmerksom på en praksis der klienter har blitt henvist til hjelpeorganisasjoner som Frelsesarmeen eller lignende for å få mat.<sup>72</sup> Det er ikke anledning til å avslå nødhjelp fordi man kan få mat andre steder.

---

<sup>68</sup> Rundskriv I-34/2001 punkt 5.4.3.

<sup>69</sup> Arbeidsdepartementet (2008)

<sup>70</sup> Rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.5.1

<sup>71</sup> Rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.4.1

<sup>72</sup> Lillehammer byavis (2012), Bergensavisen (2010)



En erfaring fra saksbehandling er at sosialkontoret ofte bringer temaet om frivillig/tvungen forvaltning på bane når personer ikke får pengene til å strekke til og ber om nødhjelp ofte. Å bli underlagt tvungen forvaltning er et sterkt inngrep i en persons handleevne, og det bør søkes andre løsninger før dette er et alternativ. Kommunen har en veiledningsplikt som ikke alltid oppfylles, og som kanskje kan hjelpe noen personer til å få en bedre styring over egen økonomi. Det er Gatejuristens erfaring av tvungen forvaltning kan bli brukt som et ris bak speilet for de som ofte har behov for nødhjelp, og at mange av denne årsak avstår fra å søke om økonomisk stønad, særlig nødhjelp. Dette var tilfellet i saken omtalt over, der Gatejuristens saksbehandler gjennom kontakten med sosialkontoret fikk opplyst at man syntes klient ofte hadde behov for penger til mat, og dersom dette fortsatte kunne det bli aktuelt med tvungen forvaltning av hennes penger.

Erfaring fra saksbehandlingen er at det svært sjeldent gis støtte etter NAV § 19. I vilkårene fremgår det at det skal være en streng vurdering jf. ordlyden ”*i særlige tilfeller*”, og dette etterlevs i praksis.

#### 6.3.4 Veiledende satser for nødhjelp

Nødhjelpssatsene er lave, og de justeres lite i forhold til prisøkningen i samfunnet forøvrig. Personer som er i behov for nødhjelp vil i visse tilfeller være avhengig av hjelp fra andre hjelpetiltak som deler ut mat og andre varer. I rapporteringsperioden lå satsen i Oslo på kr 60 per dag. Helse- og sosialombudet i Oslo og Fylkesmannen i Oslo og Akershus har uttalt seg kritisk til de lave satsene. Fungerende helse- og sosialombud uttalte til Dagsavisen i 2010 at det bør utarbeides retningslinjer for utmålingen av nødhjelp for å sikre rask avgjørelse av søknader om akutte ytelser.<sup>73</sup> Ulik praksis fra bydel til bydel kan gjøre utbetalinger vilkårlige. Forsvarlighetskravet for de sosiale tjenestene gjelder også for nødhjelpen, og enhver har krav på en individuell vurdering.

---

<sup>73</sup> Dagsavisen (2010)

Fylkesmannen har slått fast at en utbetaling minimum bør ligge på kr 70 per dag, og 1.1.2012 ble satsen oppjustert.

Satsene er likevel bare veiledende, slik at det må foretas en individuell vurdering i forhold til den enkeltes behov. Satser på 50 og helt ned i 40 kr per dag forekommer. Når satsene er såpass knappe, er det viktig at klient faktisk får utbetalt tildelte nødpenger. I en sak utbetalte sosialkontoret pengene til klientens konto som var i minus, til tross for at de på forhånd var gjort oppmerksomme på dette. Dette medførte at matpengene ble mindre enn tilmålt, og Gatejuristens saksbehandler måtte fungere som mellomledd en rekke ganger for at klient faktisk skulle ha penger til mat.

De lave satsene dekker ofte ikke det behov personen har. Systemet legger opp til at de som er i akutt behov for hjelp vil velge å skaffe penger på annen måte, fremfor å tilbringe timesvis på sosialkontoret for å få utbetalt mindre beløp.

#### 6.3.4.1 Trekk i stønad ved opphold i institusjon

Gjennom saksbehandling er Gatejuristen blitt oppmerksom på at sosialkontoret i noen tilfeller avkorter sosialstønad ved innleggelse på institusjon på grunnlag av en ”institusjonsnorm”. Det er ikke fastsatt noen offisiell institusjonsnorm, og det kunne være interessant å få klarhet i hvordan en slik institusjonsnorm beregnes. I en sak fikk klient avkortet søknaden sin tilsvarende en slik norm. Det ble ikke tatt hensyn til at klient selv hadde dekket en egenandel for institusjonsoppholdet, og ny søknad måtte til for å få egenandelen dekket. Personer søker gjerne om stønad til livsopphold mens de venter på svar på søknader om andre trygdeytelser. Ved kortere sykehusopphold vil de øvrige utgifter løpe, strøm- eller husleie blir ikke betalt selv om man får mat på sykehuset. Praksisen er problematisk. En løsning kan være å utarbeide en egen dagsats for utgifter til mat som trekkes fra livsoppholdsstønad. Slike avkortninger vil i tillegg føre til flere søknader, mer saksbehandling, og dermed mindre effektiv ressursbruk. Det er også sannsynlig at praksisen rundt avkortningen vil variere når det ikke foreligger retningslinjer for vurderingen.

### 6.3.5 Restkategorien

Her finnes saker der klienter er utenfor målgruppen, klienter som kun mottar veiledning om generelle rettigheter, og mer spesifikke problemstillinger. Ofte kommer de innom når kontakten med sosialkontoret blir vanskelig, dette er nærmere omtalt i punkt 6.3.1 ovenfor. I denne kategorien finnes også de saker der klient tok kontakt, for så å bli borte, slik at den nærmere problemstilling ikke er klarlagt. Noen saker gjelder spørsmål knyttet til ulike tilbakebetalingskrav eller avkortning i sosialstøtten.

## 7 Kommentarer og vurderinger

### 7.1 Retten til bolig

Bolig omtales som velferdspolitikkenes fjerde velferdspilar.<sup>74</sup> Å ha et sted å bo er av grunnleggende betydning for den enkelte. En generell erfaring er at klientene får sine rettigheter bedre ivaretatt etter at Gatejuristen har vært i kontakt med den instansen det har vært problemer med, ofte sosialkontoret. Det kan være av stor betydning for klientene og deres livssituasjon at det finnes et uavhengig og nøytralt mellomledd til ”hjelpinstansen” når kommunikasjon og samhandling blir vanskelig.

#### 7.1.1 Forslag om å lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte

Ny helse- og omsorgslov § 3-7 og NAV § 15 inneholder rettigheter knyttet til bolig. Det er foreslått en rettighetsfesting av retten til bolig.<sup>75</sup> Det antas at endringen ikke vil medføre store endringer i praksis, da det allerede nå oppfattes som et ansvar for kommunene til å bistå vanskeligstilte med bolig. Likevel er det en fordel at vanskeligstilte grupper får klare, lovfestede rettigheter. I tillegg foreslår utvalget en endring i NAV § 27 som går ut på å utforme lovtekst i samsvar med den politiske strategi om at ingen skal oppholde seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder, og

---

<sup>74</sup> NOU 2011:15 s. 15

<sup>75</sup> Ibid s. 133

at den som ved utløpet av perioden ikke har et forsvarlig botilbud har krav på bistand til å skaffe egnet botilbud.<sup>76</sup> Men man vil ikke få et rettskrav til varig bolig. Det er uheldig at man fastsetter en maksimaltid for opphold ved midlertidig botilbud, uten at man samtidig er sikret et varig botilbud.

Det er gitt politiske signaler som tyder på at bestemmelsene vil bli endret i tråd med forslagene. At det er foreslått endringer i lovverket tyder på at lovgiver har oppfattet problematiske sider ved dagens lovverk, og at de rettigheter som eksisterer ikke gir et tilstrekkelig vern av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er i tråd med de oppfatninger Gatejuristen har gjort seg, og endringene vil innebære en rettslig styrket stilling for målgruppen. Derimot foreslår utvalget ikke rettighetsfesting av krav til forsvarlig kvalitetsstandard for de midlertidige botilbudene. Gatejuristen mener dette er uheldig, da mange av dagens midlertidige botilbud er så dårlige at mange velger å forbli bostedsløse fremfor å benytte seg av dem.<sup>77</sup>

### 7.1.2 Manglende samhandling mellom kommunene

Gatejuristen har en rekke ganger erfart at dårlig og/eller manglende samhandling mellom kommuner og manglende praktisk hjelpetilbud får konsekvenser for klientene. Som nevnt over er mange klienter bostedsløse, og er stadig mellom bosteder. De flytter hyppigere enn resten av befolkningen, og ikke nødvendigvis innenfor kommunegrensen. I en slik flytteperiode har klientene mange ganger problemer med å medbringe sine eiendeler, og Gatejuristen har flere ganger sett at alle klientens eiendeler har blitt kastet. I visse saker ser man at så enkle ting som å disponere en bil som kan frakte flytteeskene kunne løst problemet.

---

<sup>76</sup> Ibid s. 135

<sup>77</sup> Thorud (2012) s. 53

### 7.1.3 Faren for å miste bolig

Det er tydelig at dagens lovverk og praktiseringen av dette ikke gir et godt nok boligtilbud til Gatejuristens målgruppe. De omtalte endringer i lovteksten som innebærer en lovfesting av retten til midlertidig bolig, samt begrensninger i benyttelsen av midlertidig botilbud er ett skritt i riktig retning. Men vel så viktig som å få bolig, er det være å gjøre den enkelte i stand til å beholde boligen.

Gatejuristen har i flere saker lagt merke til en tendens at sosialtjenesten viser en manglende vilje eller evne til å redde det eksisterende leieforhold. Dette viser seg gjerne ved at de kommer for sent inn med nødvendig bistand, eller at sosialkontoret har vist en manglende vilje til å gjøre de nødvendige grep som kunne ført til at leieforholdet ble reddet. Samfunnsøkonomisk er det lite effektiv ressursbruk, samtidig medfører det en unødvendig belastning for den enkelte. I flere saker med denne problemstillingen har Gatejuristen kommet så sent inn i saken at utkastelse ikke har vært til å unngå. Særlig gjelder dette i tilfeller der klient har misligholdt leie. Sosialkontoret har flere ganger nektet å dekke en eller flere måneders husleie, som ville ført til at husleieforholdet hadde vært reddet. Samtidig er sosialtjenesten villig, og forpliktet til, å bistå med midlertidig husvære. Når klienter avslutter et leieforhold, og enten flytter inn i midlertidige løsninger eller ut på gata, påløper det ofte ekstra utgifter til både flytting og lagerleie. Finner klientene et sted å bo kommer i tillegg utgifter til depositum/garanti til husleie samt etableringstilskudd, da klienter ofte opplever at eiendelene deres enten kastes, eller går tapt på veien til en ny bolig. Møbler og annet standardinnbo kan gjenskaffes, mens ting med affeksjonsverdi og andre personlige eiendeler går tapt. En konkret sak kan illustrere dette. Klient hadde bodd i sin kommunale leilighet i 10 år. Leieforholdet måtte fornyes ved søknad til Boligkontoret. Klient hadde fått beskjed om dette, men ikke forstått rekkevidden av å unnlate å søke, og ikke greid å gjøre det før han mottok varsel om utkastelse. Når Gatejuristen kom inn i bildet formidlet sosialkontoret at toget var gått, og at utkastelse ikke var til å unngå. Etter en del korrespondanse og nye søknader ordnet saken seg til klientens fordel, og han fikk fornyet leiekontrakten med 3 år. Saken illustrerer at manglende overholdelse av formelle regler kan få katastrofale konsekvenser for klient, og at boligkontoret da saken var kommet så langt var relativt uvillige til å prøve å redde leieforholdet. Klient hadde bodd i leiligheten lenge, og anså dette for å være sitt hjem. Han ønsker ikke å benytte

midlertidig overnattingssteder, og faren for at han hadde blitt værende på gaten hadde vært stor.

Gatejuristens erfaring viser at man vil kunne oppnå positive resultater ved en utbygging og tilpassing av tilbudet om bostøtte og botrening for personer i målgruppen. Det er behov for utbygging av særskilte botilbud som er egnet for personer med dobbeltdiagnose – rus og psykiatri. I flere av sakene Gatejuristen har hatt oppleves det tilbudet om gis som en tvangstrøye, der tiltaket ofte ikke har den ønskede virkning. Det gis et botilbud klient ikke makter å leve opp til over tid, eller det kan stilles vilkår klientene ikke greier å etterleve. Dette kan skape et anstrengt samarbeidsforhold mellom sosialkontoret og klient. Selv om Boligbygg regnes som budsjettvinnere og skal bygge tilpassede boliger, vil disse langt fra dekke det eksisterende boligbehovet.

Når det gjelder bolig og soning, viser sosialkontorene manglende fleksibilitet og langsiktig tenkning når det gjelder å bistå klienter slik at de ikke mister boliger under soningen.<sup>78</sup> I 2005-2007 gjaldt den nasjonale strategien ”På vei til egen bolig”, som blant annet medførte at løslatte fra fengsel skulle prioriteres ved tildelingen av bolig. At den nasjonale strategien ikke lenger er gjeldende gjør situasjonen for løslatte vanskeligere, og er uheldig.<sup>79</sup>

#### 7.1.4 Leiekontraktene for kommunale boliger i Oslo

Det kan stilles spørsmål ved flere av vilkårene i leiekontraktene. Gatejuristen har tatt kontakt med Oslo kommune og deltatt på et møte med Boligbygg og kommunen vedrørende leiekontraktene. Gatejuristen pekte da på flere forhold man anså som problematiske i forhold til leiekontraktene. Standardkontrakten bærer preg å ha vært forfattet i en annen tid, og ikke revidert etter dagens forhold. Det er ikke kommet noen signaler om at kontraktene skal revideres.

---

<sup>78</sup> *Løslatt og hjemløs* (2006) s. 153-157

<sup>79</sup> Dyb (2011)

## 7.2 Ytelser til livsopphold og inntektsgrunnlag

Å ha midler til livsopphold er et av de mest basale behov et menneske kan ha. Mange er i den situasjon at de ikke selv greier å sørge for dette. For disse personene er det viktig å ha et regelverk som ivaretar deres behov, og et velfungerende forvaltningssystem.

Dessverre er erfaringen at saksbehandlingen kan være mangelfull ved sosialkontoret.

Rusavhengige kan være en utfordrende gruppe å hjelpe, og det er ikke alltid at systemet virker slik at deres behov blir ivaretatt. Sosialkontorets saksbehandlingssystem vil særlig fungere bedre for de som har orden i papirene sine. Krav krever dokumentasjon, og mange opplysninger er taushetsbelagte og kan ikke uten fullmakt innhentes av saksbehandlere. Det er viktig å komme frem til riktig avgjørelse i sakene. Lovgiver har ønsket å sikre dette gjennom reglene om utredning og dokumentinnsyn.<sup>80</sup> Reglene om dokumentinnsyn sikrer parten kontradiksjon, men denne rettigheten svekkes betraktelig når tar såpass lang tid å få innsyn som erfaringen fra saksbehandlingen i en rekke saker viser. Den formelle rettssikkerhet som skal etableres ved saksbehandlingsreglene er av grunnleggende betydning for den enkeltes mulighet til å nå fram med sine krav.<sup>81</sup>

Statistikk viser at NAV klageinstans er tilbakeholdne med å overprøve førsteinstansens skjønn.<sup>82</sup> Neste overprøvingsinstitusjon er Trygderetten, som dermed får en viktig rolle som kontrollorgan med forvaltningens avgjørelser. Trygderetten er en uavhengig instans med et særlig domstolspreg.<sup>83</sup> Målgruppen forfølger i svært liten grad sakene sine helt frem hit, noe som gjør dem særlig sårbare ovenfor uriktige avgjørelser i førsteinstansen.

Ved at klienter i målgruppen sikres en stabil og varig avklaring av sin inntektssituasjon vil antakelig flere bli i stand til å kunne skaffe seg og/eller beholde egen bolig. For betydningen av bolig vises det til det som er skrevet om dette over.

---

<sup>80</sup> *Velferdsrett II* (2008) s. 81

<sup>81</sup> *Velferdsrett II* (2008) s. 94

<sup>82</sup> *Velferdsrett I* (2008) s. 63

<sup>83</sup> *Ibid* s. 63

### 7.3 Økonomisk sosialhjelp

Velferdslovenes formålsbestemmelser pålegger verken forvaltningen konkrete plikter, eller individet konkrete rettigheter. Likevel er de viktige, og har betydning ved utøvelsen av skjønn, samt i tolkningsprosessen ved fastleggelse av innholdet i rettighetsbestemmelsene.<sup>84</sup> Rettsreglene burde være klare, klientene har et rettskrav på hjelp dersom de oppfyller vilkårene. Likevel vil utmålingen være basert på en skjønnsmessig vurdering fra sosialkontorets saksbehandlere. Noen klienter har vanskeligere for å disponere pengene sine enn andre, og vil oftere komme i en nødsituasjon der pengene ikke strekker til mot slutten av måneden. I flere saker gir sosialkontoret uttrykk for at man er ”lei” av søknader fra aktuelle klient, og at klient må skjerpe seg. Her vil veiledningsplikten ikke nødvendigvis være oppfylt. I stedet for å anerkjenne at en person har økonomiske problemer, behandler man søknader enkeltvis. På denne måten kan det gå lang tid, med søknader, avslag og klager på avslag, før problemet blir tatt tak i. Kanskje har klient behov for samtale med gjeldsrådgiver, bli veiledet om frivillig forvaltning, eller andre tiltak som kan forebygge at man havner i nødssituasjoner. Veiledning av ressursvake grupper er viktig.<sup>85</sup> Behovet for rettssikkerhet er stort, og det er ikke akseptabelt å unnlate veiledning av kapasitetsmessige grunner.<sup>86</sup>

Mange av sakene er det mye arbeid med, fordi det gjennomgående trengs purring på sosialkontoret for å få fortgang i sakene. En tendens er at ting bedrer seg når Gatejuristen kommer inn i bildet, da det kan virke som at regelverket overholdes i høyere grad når noen kontrollerer sakene og tidvis klager saksbehandling inn til Fylkesmannen. I tråd med Fylkesmannens funn i sin tilsynsrapport for sosiale tjenester i bydel Gamle Oslo, kan det virke som at det ikke er nok kunnskap om regelverket og saksbehandling i førstelinjen. Dette rammer klienter i behov av rask hjelp hardt.

Hjelp til selvhjelp er et viktig prinsipp og underliggende formål i den sosiale vernelovgivning. Likevel har store deler av de velferdsrettslige ytelsene karakter av

---

<sup>84</sup> Ibid (2008) s. 44

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 19

<sup>86</sup> *Velferdsrett II* (2008) s. 71



passiv understøttelse.<sup>87</sup> Det kan virke som det kan være en viss avstand mellom hva man mener er klientenes behov for hjelp, og hva de faktisk trenger. Faktum er jo at noen grupper i samfunnet konstant har et større behov for hjelp enn andre.

#### 7.4 Forslag til endringer

Konkrete forslag til endringer som vil styrke målgruppens rettslige og faktiske stilling;

- Dagens regelverk rundt tildeling av bolig har ingen sanksjoner knyttet til brudd på reglene. Når kommunen ikke har tilstrekkelig eller tilstrekkelig egnede boliger får dette ikke konsekvenser. Forslag til endring er at kommuner med manglende boligmasse pålegges å inngå avtaler med andre kommuner om leie av egnede boliger. Klageorganets omgjøringsvedtak bør pålegge kommunene dette direkte.
- Det er behov for statlige retningslinjer for tildeling av kommunal bolig. Dette gjør tildelingen mindre vilkårlig, og en ventelisteordning mer gjennomførbar. Samtidig hindrer det at det opereres med kommunale vilkår for tildeling som reelt sett hindrer personer å få tildelt kommunal bolig. I tillegg vil klare retningslinjer kunne dempe de vilkårlige virkninger det har fått i Oslo når bydelens ansvar avhenger av personnummer, og man foretar fordeling av boliger kun innenfor bydelens grenser.
- Lovfesting av krav til forsvarlig kvalitetsstandard for de midlertidige botilbudene.
- Det er et behov for kompetanseheving innen alminnelige forvaltningsrettslige emner blant saksbehandlere i førstelinjetjenesten. Erfaring viser at saksbehandlingen i første instans ofte ikke har akseptabel kvalitet. Kommunenes veiledningsplikt medfører at det ikke alltid er tilstrekkelig med skriftlige vedtak. Veiledning rundt klageadgang og lovfestede rettigheter bør bedres.
- Kommunene må utarbeide og klargjøre sin politikk for personer som står i fare for å miste sin bolig. Det bør utarbeides retningslinjer for økonomisk veiledning og bruk av forvaltning av ytelser. Særlig for de personer det gjelder, men også i

---

<sup>87</sup> *Velferdsrett I* (2008) s. 66

forhold til hensynet om effektiv ressursbruk vil det være ønskelig at utkastelser avverges.

- For personer i faresonen bør økonomisk veiledning benyttes i større grad, samt gi informasjon om fordeler med forvaltning av ytelser. Da tvungen forvaltning av ytelser er et sterkt inngrep i den enkeltes handleevne, bør det foreligge retningslinjer for utøvelsen av skjønnet, slik at ikke hjelpetrengende personer avstår fra å søke om hjelp i frykt for å bli underlagt tvungen forvaltning. Delvis tvunget forvaltning, begrenset til husleien, kan være et alternativ.<sup>88</sup>
- Individuell plan bør benyttes mer aktivt. Planen kan være et viktig verktøy for å samordne innsats mellom instanser og forhindre at vanskeligstilte blir stående utenfor boligmarkedet.

## 8 Avslutning

Personer i Gatejuristens målgruppe har gjennomgående et stort hjelpebehov, og systemet er verken tilpasset eller ivaretar deres behov i tilstrekkelig grad. Gatejuristen jobber både med enkeltsaker og rettspolitisk for å bedre regelverket for målgruppen og styrke deres rettslige stilling. Forvaltningen har flere ganger fått kritikk for at lovverk og vedtak ikke har et klart språk, og at mange har problemer med å oppfatte meningsinnholdet i skriftlig materiale. En utvidet veiledningsplikt gjør seg klart gjeldende for personer i målgruppen. At veiledningsplikten påligger samme organ som fatter avgjørelsene kan også være problematisk.

Forholdet mellom nasjonale regler som fastslår minstestandarder og hensynet til det kommunale selvstyret kan være motsetningsfullt.<sup>89</sup> Kommunalt selvstyre vil kunne svekke rettssikkerheten og den enkeltes rettigheter.<sup>90</sup> Derfor bør statlige minstestandarder utarbeides på særlige områder med rettigheter for ressursvake grupper. Det kan også stilles spørsmålsteget ved om selve koordineringen mellom tilbudene og tjenestene stat og kommune yter er godt nok utviklet. Gatejuristen

---

<sup>88</sup> NOU 2011:3 s. 19

<sup>89</sup> Andenæs (1992) s. 370

<sup>90</sup> Ibid s. 366

opplever at mange av klientene sliter med dyptliggende og sammensatte problemer. Det kan være frustrerende å se på alle enkelttilfellene der manglende koordinering og samhandling igjen og igjen fører til at klient avbrytes i en positiv utvikling og må starte på nytt. Det oppleves i mange tilfeller en mangel på smidighet og samhandling, som går hardt utover personer som sliter med store utfordringer i hverdagen. Typisk for målgruppen er at de ikke kun har ett isolert problem, målgruppen har løpende problemer. Problemer i forhold til én etat går ofte igjen i forhold til andre etater. Det kan være behov for mer fokus på mennesket, og deres totale livssituasjon enn det er i dag. For en slik gruppe gjør særskilte behov seg gjeldende, og lovgiver har et spesielt ansvar for at deres rettigheter blir ivaretatt.

Etter flere års målrettet arbeid, treffer Gatejuristen stadig på de samme problemstillinger i møtet med forvaltningen. Velferdsretten praktiseres hovedsakelig av ikke-jurister.<sup>91</sup> Dette medfører en ikke-juridisk forvaltningskultur med bruk av utenrettslige rettskilder som kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem.<sup>92</sup> Kunnskapsnivået om regelverk og korrekt saksbehandling blant saksbehandlere ved sosialkontoret er for lav, hvilket fører til ingen eller gale vedtak. Gjennomgående oppleves saksbehandling som tidkrevende, og det kreves mye oppfølging av den enkelte sak. Det kan virke som om sosialkontoret i mange tilfeller har en alt for stor saksmengde i forhold til antallet saksbehandlere, og alt for lav tetthet av personer med tilstrekkelig kompetanse på regelverket og tolkning av dette. I tillegg kan det synes som at det er gjennomtrekk av personalet, som medfører at det er vanskelig å opparbeide og ta vare på kompetanse internt på arbeidsplassen. Ulikt kunnskapsnivå, ulike interesser og andre påvirkningsfaktorer fører til at rettsanvendere bruker retten forskjellig fra lovgivers intensjoner.<sup>93</sup> De budskap som når de nederste nivåene i forvaltningen blir noe annet enn selve lovteksten.<sup>94</sup> Det er ikke realistisk å forvente at sosialomsorgen skal fungere på premissene til domstolsbasert jus, men man må finne andre midler enn de tradisjonelt juridiske for å sikre at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt når det er ikke-jurister som praktiserer lovgivningen.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> *Velferdsrett I* (2008) s. 76

<sup>92</sup> Andenæs (2009) s. 5

<sup>93</sup> Andenæs (1992) s. 376

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> *Sosial trygghet og rettssikkerhet* (2000) s.198, Andenæs (1992) s.69

De forhold som er påpekt i denne avhandlingen vil mest sannsynlig gjøre seg gjeldende også på andre forvaltningsområder, og erfaringer kan ha overføringsverdi. Den manglende kunnskapen om regelverk og forvaltningsrett som er påvist hos saksbehandlere, fører til at enkeltindividene ikke får oppfylt de rettigheter de har krav på etter loven, eller at dette er svært tungt å få til. Forvaltningen er ikke tjent med at uriktige vedtak blir fattet. Ofte vil det være slik at når noen blir begunstiget, er det andre som ikke blir det. Forvaltningen burde etterstrebe en riktigere fordeling og en større presisjon ved etterlevelse av regelverket enn det er i dag.

Å forholde seg til forvaltningen kan for klienter sammenlignes med å løpe i en hengemyr, der de med sterkest ben kommer lengst. De svakeste står i fare for å falle igjennom og er helt avhengige av hjelp. Ideelt sett burde det være det samme sikkerhetsnettet for alle som havner i myra. Erfaringene fra rettshjelpsarbeidet med en sårbar gruppe i samfunnet viser at slik er det ikke. Det hevdes at den formelle likheten for loven ikke innebærer reell likhet, men bare tilslører ulikhetene.<sup>96</sup> Ulikhetene kan bli særlig synlige når selv ikke den formelle likheten ivaretas i tilstrekkelig grad. I arbeidet med mennesker som har et stort behov for å nyttiggjøre seg de rettigheter samfunnet gir dem, blir det tydelig at de alt for ofte kommer til kort.

---

<sup>96</sup> Mathiesen (2011) s.214

## 9 Litteraturliste

### 1. Lover m.m

- 1967- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.) av 10.2.1967 nr. 00.
- 1976- Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 3.2.1976.
- 1991- Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven – sotjl.) av 13.12.1991 nr. 81.
- 1997- Lov om folketrygd(folketrygdloven - ftrl.) av 28.2.1997 nr. 19
- 1999- Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.5.1999 nr. 30.  
Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) av 2.7.1999 nr. 63.
- 2005- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven – aml.) av 17.6.2005 nr. 62.
- 2009- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov om sosiale tjenester i NAV – NAV) av 18.12.2009 nr. 131.
- 2011- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24.6.2011 nr. 30.

### 2. Forskrifter

- 2003- Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune, Oslo av 7.5.2003 nr 1895.
- 2009- Forskrift om overgangsregler for personer som ved innføringen av arbeidsavklaringspenger mottar rehabiliteringspenger, attføringspenger, attføringsstønader eller tidsbegrenset uførestønad (Overgangsregler for stønadmottakere) av 15.9.2009 nr. 1194.

3. Forarbeider

NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov.

NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden.

Ot.prp.nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester mv.

Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.

4. Bøker og artikler m. v

Andenæs, Kristian. *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Otta, 1992.

Andenæs, Kristian og Knut Papendorf: ”Rettsliggjøring, rettslig styring og rettssikkerhet”. Manuskript, 2009.

Bjørsvik, Anja Støback. *Retten til en bolig – en plass som kan kalles hjem*. Kritisk Juss. Årg. 2012 (38) s. 69-73.

Bønes, Tormod og Helge Waal. *Hvor mange dør av hva? Hva sier politistatistikken 2009. Rapport til Kripas*. Seraf-rapport 2010 nr. 2. Oslo, 2010.

Dyb, Evelyn og Katja Haarslev Johannessen. *Bostedsløse i Norge 2008. En kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo, 2009.

*Dødelige overdoser i Oslo 2006 til 2008. En helhetlig gjennomgang*. Linn Gjersing, Stian Biong, Edle Ravndal, Helge Waal, Jørgen Bramness, Thomas Clausen. SERAF-Rapport 2/2011. Oslo, 2011.

*Folketrygdløven: med kommentarer*. Redigert av Asbjørn Kjørstad. 2. utg. Oslo, 2007.

Grønningsæter, Arne Backer og Roy A. Nielsen. *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Helsedirektoratet 3/2011. Oslo, 2011.

*Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Hansen, Inger Lise Skog, Heidi Gautun, Åsmund Langseth og Hans Christian Sandlie. Fafo-rapport 2007:38. Oslo, 2007.

Kjønstad, Asbjørn. *Innføring i trygderett*. 4. utg. Oslo, 2009.

*Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Evelyn Dyb, Ingar Brattbakk, Klaus Bergander og Janne Helgesen. NIBR. Oslo, 2006.

Mathiesen, Thomas. *Retten i samfunnet: en innføring i rettssosiologi*. 6 utg. Oslo, 2011.

Nielsen, Nikolaj. *Retten til et hjem. Ejendomsret, privatliv og forsørgelse*. 1. utg. Danmark, 2011.

*Sosialrett*. Kristian Andenæs, et. al. 6. utg. Oslo, 2003.

*Sosial trygghet og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Asbjørn Kjønstad et.al. 2. utg. Bergen, 2000.

Thorud, Tamar. *Økt rettighetsfesting - en forutsetning for realitet i en sosial boligpolitikk for bostedsløse med rusproblemer*. Juristkontakt. Nr. 1 2012.

*Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse. 3. utg. Oslo, 2008.

*Velferdsrett II. Barnevern og sosiale ytelser*. Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse. 3. utg. Oslo, 2008.

5. Rettsavgjørelser

Rt 1990 s. 874 «Fusa-dommen»

TRR-2003-606

6. Nettdokumenter

Bergensavisen. *Henvises til private hjelpere*. 16.oktober 2010.  
<http://www.ba.no/nyheter/politikk/article5348259.ece> [sitert 17.3.2012].

Dagsavisen. *Får kun 50 kr dagen i nødhjelp*. 20.mars 2010.  
<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article476468.ece?pageNum=3&status=showwall> [sitert 15.1.2011].

EONN. Årsrapport 2010: Narkotikasituasjonen Europa. Luxembourg, 2010  
[http://www.sirus.no/filestore/Import\\_vedlegg/rsrapport\\_10\\_fulltekst2.pdf](http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/rsrapport_10_fulltekst2.pdf)  
[sitert 13.3.2012].

Husbanken. *Strategier mot bostedsløshet*.  
<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/strategier-mot-bostedsløshet/>  
[sitert 14.3.2012].

Huus, Gitte, seniorrådgiver Helsedirektoratet. *Opptrappingsplanen for rusfeltet og samhandlingsreformen*. Molde, 2010.  
[http://www.google.no/url?q=http://www.rus-midt.no/Rus/Dokumenter/2%2520Gitte%2520Huus%2520molde.pdf&sa=U&ei=a1hfT763F4W4hAeO\\_u2lBw&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNGO8cjzyQNV64orpNjGt48xX14bw](http://www.google.no/url?q=http://www.rus-midt.no/Rus/Dokumenter/2%2520Gitte%2520Huus%2520molde.pdf&sa=U&ei=a1hfT763F4W4hAeO_u2lBw&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNGO8cjzyQNV64orpNjGt48xX14bw) [sitert 13.3.2012].

King, Martin Luther. *Letter from a Birmingham Jail*. 16.4.1963.  
[http://www.africa.upenn.edu/Articles\\_Gen/Letter\\_Birmingham.html](http://www.africa.upenn.edu/Articles_Gen/Letter_Birmingham.html)  
(brukt i Gatejuristens-sammenheng tidligere av Nanna Gotfredsen: ”Gadejura”, I: Materialisten 1-05, s. 30-46, 2005).

Kriminalomsorgen. *Tilbakeføringsgarantien*.  
<http://www.kriminalomsorgen.no/?id=429883> [sitert 13.3.2012].

Lillehammer byavis. *Får ikke nødhjelp – fattige blir henvist til Frelsesarmeen*.  
1. Mars 2012. <http://www.byavis.no/nyheter/5364--far-ikke-nodhjelp-fattige-blir-henvist-til-frelsesarmeen> [sitert 17.3.2012].

Lund, Christian. Økt risiko for overdose ved løslatelse.  
<http://www.forskning.no/artikler/2009/november/234752> [sitert 12.3.2012].

Nav.no. *Attføringsstønad*.  
<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Attf%C3%B8ringsst%C3%B8nad/Attf%C3%B8ringsst%C3%B8nad/Attf%C3%B8ringsst%C3%B8nad+-+Historikk.230435.cms> [sitert 12.3.2012]

Nav.no. *Sosiale tjenester*.  
[www.nav.no/Sosiale+tjenester/Sosiale+tjenester/%C3%98konomisk+st%C3%B8nad+%28sosialhjelp%29.280521.cms](http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Sosiale+tjenester/%C3%98konomisk+st%C3%B8nad+%28sosialhjelp%29.280521.cms) [sitert 13.3.2012].

Nav.no. *Uførepensjon*.  
<http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon> [sitert 12.3.2012].



## 7. Statlige dokumenter

Arbeidsdepartementet. *Nye veiledende satser for sosialhjelp i 2008.*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/nyheter/2008/nye-veiledende-retningslinjer-for-sosial.html?id=495562> [sitert 13.3.2012].

*Rapport fra tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og Velferdsforvaltningen i Oslo kommune, Bydel Gamle Oslo.* Fylkesmannen i Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2011.

[http://fylkesmannen.no/Gamle\\_Oslo\\_bydel\\_-\\_rapport\\_tilsyn\\_med\\_sosiale\\_tjenester\\_QfXaQ.pdf.file](http://fylkesmannen.no/Gamle_Oslo_bydel_-_rapport_tilsyn_med_sosiale_tjenester_QfXaQ.pdf.file)

Rundskriv I-34/2001

*Veileder for kvalitetskrav til midlertidig til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5.* Rundskriv U-5/2003.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2003/U-52003.html?id=109238>

Sosial- og helsedirektoratet, uttalelse til Fylkesmannen i Vest-Agder.

*Midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5.* Oslo, 2007

<http://www.bymisjon.no/PageFiles/6625/Brev%20fra%20Sosial-%20og%20helsedirektoratet%20om%20midlertidig%20husv%c3%a6re%2024.%20oktober%202007.pdf>

[sitert 20.3.2012].

St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding).

## 8. Kommunale dokumenter

*Analyse av ressurs- og virkemiddelbruk i boligsektoren.* Oslo kommune, Helse- og velferdssektoren. 2010.

Byrådssak 1356/03: *Instruks til forskrift av 7.5.2003 om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune med mer.*

<http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR2/2003028899-1.htm>

Byrådsavdeling for finans og næring I, Oslo kommune. *Spørsmål om tiltak i boligsektoren.* Notat nr. 2/2010 av 27.4.2010.

[http://www.google.no/url?q=http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Vedlegg%202010\\_04%255C931217\\_1\\_1.PDF&sa=U&ei=JWhgT\\_2SOoXRhAe91LDL](http://www.google.no/url?q=http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Vedlegg%202010_04%255C931217_1_1.PDF&sa=U&ei=JWhgT_2SOoXRhAe91LDL)

[Bw&ved=0CBUQFjAB&usg=AFQjCNHl6xC20eRx2L76-HuMQlRonILHTw](#)  
[sitert 13.3.2012].

Byrådsavdeling for finans og næring II, Oslo kommune. *Endringer i den kommunale boligmassen fra 1996 til i dag*. Oslo, 5.7.2010  
<http://www.ivarjohansen.no/dmdocuments/bolignotat06072010.pdf>  
[sitert 13.3.2012].

*Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune*. Bystyremelding nr. 2/2008.

*Kommunens budsjett, Budsjett for bykassen, foretakene og lånefondet for 2011*. Økonomiplan for 2011-2014. Oppsatt etter bystyret vedtak 8. desember 2010. Dokument nr. 3, 2011.  
[http://www.byrådsavdeling-for-finans-og-naring.oslo.kommune.no/budsjett\\_og\\_regnskapsdokumenter/2011/](http://www.byrådsavdeling-for-finans-og-naring.oslo.kommune.no/budsjett_og_regnskapsdokumenter/2011/)

*Årsrapport 2010. Vi skal åpne nye dører*. Boligbygg, 2010.

9. Personlige meddelelser

Dyb, Evelyn, Forskningssjef NIBR. Uttalelse på telefon. 2.august 2011.